

SISTEMAS DE EXPLOTACIÓN DE PUERTOS

INFORME

PRESENTADO AL MINISTERIO DE FOMENTO

POR

Juan Carlos Blanco (hijo)

Secretario de la Oficina Técnico-Administrativa
de las
Obras del Puerto de Montevideo

MONTEVIDEO

TIPOGRAFÍA Y ENCUADERNACIÓN (AL LIBRO INGLÉS)

Calle Treinta y Tres, núm. 61

1906

H. Luis Ingeniero Arturo O. Seitar
de su afmo amigo

Luis M/15

J. Blanco

SISTEMAS
DE
EXPLOTACIÓN DE PUERTOS

del Ing^o ARTURO O. SEITUNE

SISTEMAS

DE

EXPLOTACIÓN DE PUERTOS

INFORME

PRESENTADO AL MINISTERIO DE FOMENTO

POR

Juan Carlos Blanco (hijo)

Secretario de la Oficina Técnico-Administrativa
de las
Obras del Puerto de Montevideo

MONTEVIDEO

TIPOGRAFÍA Y ENCUADERNACIÓN «AL LIBRO INGLÉS»

Calle Treinta y Tres, núm. 61

1906

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA
FACULTAD DE INGENIERIA
DPTO. DE DOCUMENTACION Y BIBLIOT
BIBLIOTECA CENTRAL
Ing. Edo. García de Zúñiga
MONTEVIDEO - URUGUAY

Nº de Entrada

58783.

21.1.2011

ÍNDICE

	Páginas
Nota al Ministerio de Fomento	VI
Introducción	1

CAPÍTULO I

Aspecto social de la cuestión portuaria.	4
Movimientos obreros	11
En Londres	13
En Hamburgo.	16
En Montevideo	18
Medios de defensa. — La represión	21
El arbitraje.	24
Protección legal al trabajo.	28

CAPÍTULO II

Sistemas de explotación de puertos.	38
Clasificación de sistemas	44
Explotación actual del puerto de Montevideo.	65
Sistema de explotación más conveniente al puerto de Montevideo	67

CAPÍTULO III

Organización de las autoridades en el puerto comercial de Montevideo	76
--	----

CAPÍTULO IV

El puerto y las vías férreas	90
El puerto y los canales	94
Las tarifas del futuro puerto	97
Dos cuestiones sobre zonas francas.	100
Proyecto de organización de autoridades en el puerto comercial de Montevideo	106
I. Autoridad Técnica	106
II. Autoridad Judicial	108
III. Autoridad Comercial	110
IV. Autoridad Policial y Sanitaria	112
V. Autoridad Marítima y Militar.	113
VI. Autoridad Perceptora de Impuestos de Aduana. — Consejo Superior del Puerto. — Autoridad central y jerárquicamente superior	113

Montevideo, Abril 1.º de 1906.

*Excmo. señor Ministro de Fomento, Ingeniero don Juan
Alberto Capurro.*

Señor Ministro :

Cuando en el mes de Enero de 1905 solicité licencia para trasladarme á Europa, el Ministerio de Fomento, al concedérmela, me comisionó honorariamente para efectuar algunos estudios referentes á los sistemas de explotación de puertos.

Tengo el honor de elevar á V. E. el informe sobre los estudios verificados.

Aprovecho la oportunidad para reiterar al señor Ministro mi consideración más distinguida.

Juan Carlos Blanco (hijo).

INTRODUCCIÓN

El puerto de Montevideo, situado en la margen izquierda del Río de la Plata, á doscientos kilómetros del Océano Atlántico en la ciudad del mismo nombre, que alcanza la cifra de trescientos mil habitantes, está destinado á ser el mejor puerto, comercial de la costa Este de la América del Sur.

Sin los inconvenientes climatéricos de Pernambuco, Bahía y Río de Janeiro, con mayor caudal de aguas que La Plata y Buenos Aires, más á la mano, como punto de recalada, que Bahía Blanca, el puerto de Montevideo está llamado á un inmenso porvenir.

Los productos del Estado de Río Grande, de las zonas del río Uruguay, de la campaña oriental una vez que el trazado ferroviario esté completo, tienen su natural salida por el puerto de Montevideo. Las exportaciones de algunos territorios del Paraguay, del Perú y de Bolivia, están lógicamente destinadas al puerto de Montevideo, como el que más facilidades ofrece para el transbordo directo á los buques de ultramar.

Salvando distancias, Montevideo representa para la República Oriental del Uruguay una importancia semejante á la del puerto de Hamburgo para el Estado libre del mismo nombre.

La renta de aduana del puerto de Montevideo constituye el más grande recurso del Estado; el florecimiento de las industrias, y la impulsión del comercio, se hallan muy estrechamente vinculados con la exportación é importación, de tal

suerte que las cifras representativas de estos movimientos constituyen un barómetro seguro en la marcha de la Nación.

El puerto de Montevideo puede, pues, considerarse bajo esos aspectos la más importante institución administrativa y la oficina principal del país.

Si ha preocupado hasta ahora el problema hoy resuelto de la construcción del puerto, debe al presente llamar nuestra atención el sistema de su funcionamiento, que ha de responder á las tres exigencias impuestas por la ciencia: seguridad, rapidez y economía.

En el curso de nuestros apuntes hemos procurado conservar el puerto de Montevideo como punto constante de referencia, tratando de verificar un trabajo práctico, convencidos de que servirá de complemento á las *enquetes* y monografías sobre la utilización de otros puertos muy diferentes al de Montevideo por las leyes, hábitos y maneras de ser.

Hemos visitado muchos puertos según el itinerario trazado, hemos recogido, en gran parte gracias á la cortesía de los agentes de la República, una abundante documentación, y como resultado, hemos podido reunir y coordinar varias ideas, recogidas aquí y allá, por un medio ú otro, que creemos aplicables y útiles al puerto de Montevideo.

Atribuimos excepcional importancia al hombre como elemento primordial de trabajo, juzgando que el bienestar de los obreros es la base de la prosperidad de un puerto. En la República no existen leyes de protección y salvaguarda al trabajo y buscamos que esas leyes se sancionen, asegurando definitivamente al obrero lo que hoy está al arbitrio de la generosidad de los patrones ⁽¹⁾.

Concedemos mucho valor al régimen de utilización del puerto, y consideramos también que el acierto en la elección y disposición de los anexos, depósitos, almacenes, grúas, silos, ele-

(1) Una de las Leyes más importantes de esta clase será la que cree y organice las autoridades del puerto comercial de Montevideo y reglamente el trabajo en el mismo. Del acierto del legislador al confeccionar esta Ley dependerá en gran parte el resultado económico del puerto comercial.

vadores, vías férreas, cámaras frigoríficas, tanques de petróleo etc, etc., es tan importante como el acierto en la construcción misma, de la cual es indispensable complemento.

Hemos estudiado con preferencia los diversos sistemas de explotación comparativamente con el método usado entre nosotros, y aconsejamos adoptar en el curso del informe, aquel sistema que hemos considerado más en armonía y de acuerdo con los intereses del puerto de Montevideo.

Consagramos breves líneas á las vías férreas y á la canalización, los dos soberanos impulsores de la vida de un puerto, juzgando que el problema portuario y el de vialidad, terrestre y fluvial, deben ser resueltos simultáneamente.

Expresamos nuestras opiniones sobre el establecimiento de una zona franca en el puerto de Montevideo.

Al final del trabajo agregamos algunos apuntes sobre creación y organización de autoridades portuarias, que podrían contribuir en oportunidad á los estudios definitivos sobre la materia.

Nos permitimos mencionar á los diplomáticos y cónsules de la República en Europa, especialmente en Inglaterra y Alemania, los cuales no omitieron atenciones para hacernos fáciles nuestras tareas. También deseamos hacer constar un cordial agradecimiento á los funcionarios extranjeros que fueron nuestros amables guías en varios puertos de Inglaterra, Francia, Alemania, etc.

CAPÍTULO I

Aspecto social de la cuestión portuaria Protección legal al trabajo

Douglas Owen comienza con estas palabras uno de sus recientes capítulos sobre *Ports and docks*: «Desde las más remotas épocas de la historia, la idea predominante de todo Estado, idea á veces practicable, á veces imposible de realizar, ha sido la del engrandecimiento territorial. Es esa idea aun una fuerza poderosa; pero al lado de ella, y en los Estados más civilizados donde todavía predomina, ha surgido la convicción de que el desarrollo del comercio debe ser aún más anhelado que la expansión territorial, ó que en todo caso, si el engrandecimiento territorial constituye un desiderátum, es sólo con relación al mayor incremento del comercio que esa expansión importa. La lucha entre una nación y otra es ahora, y parece afirmarse á medida que avanza la civilización, en el terreno del dominio y del desarrollo del comercio. Las costumbres antiguas han desaparecido ó desaparecen en estos momentos y las naciones entran en una nueva era de la historia del mundo. La lucha entablada es al mismo tiempo ofensiva y defensiva. Ofensiva, porque todos los Estados buscan, por los medios al alcance, obtener el predominio y la ventaja en su comercio sobre los Estados rivales aun para batirlos en su propio terreno, al mismo tiempo que los productores y manufactores de cada país secundan individualmente los esfuerzos del Estado. Defensiva, porque todos los Estados, excepción de Inglaterra desde los tiempos del librecombio, se esfuerzan por medio de la aplicación del proteccionismo, en excluir de sus propios territorios el comercio extranjero, dirigido á perjudicar ó aniquilar, por la competencia, las industrias nacionales. Es una lucha no reducida como la de otras épocas á los ejércitos rivales; es una guerra incesante entre las indus-

trias, los productores y los comerciantes de cada país contra todas las individualidades semejantes del contrario, en cada caso más ó menos apoyada por el poder y la diplomacia de la Nación.»

Las precedentes palabras servirán para fijar el punto de partida á nuestro trabajo. Á la preocupación política que caracterizaba las épocas pasadas, preocupación que absorbía toda la inteligencia y la energía de cada Estado, ha sucedido una honda preocupación por lo que llama Douglas Owen *guerra comercial*, y si el Estado no necesita enviar sus ejércitos y sus naves para obtener la victoria en esa clase de guerra, debe sí preocuparse de mejorar la situación de sus habitantes y colocarlos en condiciones de obtener el triunfo.

El desvelo por las cuestiones financieras, económicas y comerciales constituye la faz actual, la más intensa del pensamiento europeo, y, cuando en Montevideo se piensa abrir al servicio público un puerto que tal vez será el primero de la América del Sur, es justo que afrontemos el problema de la explotación de ese puerto desde todos los puntos de vista y con todos los datos que nos proporciona un problema ya estudiado en el viejo mundo.

En nuestra visita á los principales puertos del Norte de Europa hemos podido constatar que el más grande de los males que afectan á esos puertos es el mal social, y nos consideramos muy felices al poder asegurar que, dada la constitución del puerto de Montevideo, podrán aplicarse remedios preventivos á ese mal social sin apelar á los recursos *a posteriori* á veces extremos que constituyen una grave preocupación de los gobiernos del otro lado del mar.

El puerto de Montevideo va á seguir un proceso absolutamente diferente al de la mayoría de los puertos europeos. Sus leyes, sus reglamentos, sus fórmulas, podrán ajustarse antes que el primero de los transatlánticos descanse junto á los *quais*. Naturalmente que la práctica ha de hacer modificar luego esas leyes, pero en cambio, todos los males que provienen de

la ausencia de la previsión, males sociales especialmente, podrán ser considerablemente atenuados. En el puerto de Londres, por ejemplo, desde principios del siglo pasado, la condición del obrero, del *docker*, fué decayendo cada día, hasta que la más espantosa miseria trajo la formidable conmoción de 1889 que ha asegurado á los hombres, por algunos lustros á lo menos, una nueva vida. Como en Londres, en la mayoría de los puertos que he visitado, el obrero, cada día más oprimido, cada día más miserable, sólo en la sublevación ha encontrado un recurso que ni los hombres ni las leyes querían concederle. En Montevideo el puerto ha de abrirse al público cuando todavía los obreros no han conocido las terribles privaciones de sus compañeros de Europa, y puede el Estado prever esa situación del futuro, atenuarla y aun evitarla en absoluto. No dejemos caer al obrero de nuestro puerto en la miseria extrema para entonces discurrir en recursos que han de aliviar su situación; meditemos sobre el mal social hondísimo que perturba los grandes puertos comerciales de Europa y apliquemos al nuestro las medidas necesarias para preservarlo.

De esto se deduce la intervención del Estado en el futuro puerto. Conservamos la teoría universitaria del Estado juez y gendarme, pero estamos muy lejos de creer que para los países de América ese ideal puede provechosamente convertirse en realidad.

El Estado debe intervenir directamente, á nuestro juicio, en la explotación del puerto de Montevideo. Esa intervención debe manifestarse de tres modos: socialmente, económicamente y técnicamente.

Socialmente, para que el hombre, que es, al fin, la pieza humilde pero capital de todas las maquinarias, no se convierta en un ser semiinconsciente, conserve su espíritu y su capacidad, pueda vivir para él y pueda aún sostener á su familia, sin mirar con horror cada hijo que aumenta los gastos del hogar.

Económicamente, para que el Estado, con el menor gasto posible, pueda obtener el mayor resultado del puerto comercial.

Técnicamente, para que el puerto, considerado como obra pú-

blica, no sólo esté á la altura de las necesidades de la navegación actual, sino que siga su incremento constante.

El hombre como elemento de trabajo en los puertos.—Diversas condiciones de la labor

Los capataces, llamados *Vicen* en Hamburgo, dependientes directos del Joint Comitee en Londres, no contratan á los obreros, pero tienen un poder formidable contra ellos. Con una palabra los obreros pueden ser multados, suspendidos, despedidos. Estos capataces corresponden á los jefes de pandilla de nuestro puerto y tanto en Europa como en América suelen abusar de su poder contra los obreros. En la explotación de puerto realizada directamente por el Estado señalaremos como muy notable el procedimiento de la elección de estos capataces por los propios obreros, procedimiento seguido en el puerto de Hamburgo, donde los *Oberarbaiter*, encargados por el Estado de Hamburgo de la vigilancia de los *quais*, son designados por los *Vorarbeiten*, empleados de jerarquía más inferior. Gozan de buena posición y abundante salario.

Los Jefes de equipos—Son los empleados que tienen á su cargo la dirección de cierto número de obreros. Gozan de un salario superior á los obreros y de una bastante buena situación. En Montevideo son los capataces.

Simples obreros—La especialización no ha entrado en absoluto en el puerto de Montevideo. Sin embargo, creemos que una vez abierto el puerto comercial se señalarán de un modo absoluto los diversos trabajos que se ejecutan en el puerto.

Veamos varias especializaciones:

a) *Los dockers*—Es decir, los obreros encargados de descargar las mercancías de trasladarlas desde la cala del buque al *quai*. Obreros de condición inferior, con escaso salario. Por ahora no existe en nuestro puerto esta clase de obreros.

b) *Los estibadores. Son los cargadores*—Clase algo superior, tienen como misión el efectuar el arrumaje de las mercaderías

tarea difícil y que requiere ciertos conocimientos. Están mejor pagos y forman en algunos puertos comerciales de Europa, Londres por ejemplo, formidables corporaciones. ⁽¹⁾ En Montevideo, los estibadores efectúan indistintamente, como en Río de Janeiro, Buenos Aires, Marsella, etc., la carga y descarga de los navíos.

c) *Obreros de los «quais»*—En muchos puertos se distinguen de los obreros que trabajan á bordo de los navíos los que trabajan en los *quais*. En Liverpool, Hamburgo y Colonia la distinción de estas dos agrupaciones de obreros es completa. Varias autoridades en la materia consideran muy ventajosa esta división en cuanto á la rapidez de la carga y descarga de los buques. En Liverpool se da el caso de comenzar y concluir la descarga de un gran navío dentro de las veinticuatro horas.

En los principales puertos de Europa se admiten además, entre otras, las especialidades siguientes:

1.^a *Los empleados en el tráfico de carbón*—*Trimmers ó coal-porters* en inglés, *kohlenarbeiten* en alemán, *porteur de charbon* en los puertos franceses. En Hamburgo ganan estos obreros 3,50 á 4,50 marcos por d'a. En Londres de 8 á 11 chelines.

2.^a *Los empleados en el tráfico de granos*—*Grain porters* en inglés, *getreidearbeiten* en alemán, *porteurs de grains* en francés. En Hamburgo ganan estos obreros de 2 á 4 marcos por día, y en Londres de 2 á 3 chelines.

3.^a *Los empleados en el tráfico de minerales*—Obreros de categoría especial que se encuentran en Hamburgo y Rotterdam.

4.^a *Los empleados en el tráfico de maderas*—*Dealporters* en Inglaterra. Categoría de obreros muy importante en las ciudades donde el tráfico de maderas es considerable, por ejemplo en Hull.

(1) «The Amalgamated Stevedors Labour Protection League-London». La prima de admisión á esta sociedad se eleva á 2 £ para los adultos. Esa prima puede ser paga en la forma siguiente: 5 s. á la proposición, 15 á la admisión y el resto en los seis meses subsiguientes. Los menores de edad, entre 14 y 18 años, son admitidos mediante el pago de 1 £. Los hijos de los miembros de la sociedad son admitidos mediante el pago de 2 s. 6 La suscripción es de 2 peniques á la semana. En caso de muerte, la sociedad se hace cargo del entierro, y en caso de incapacidad permanente, la sociedad entrega 5 d. por semana por cada miembro de la familia del obrero.

5.^a *Los limpiadores de calderas*—Categoría de obreros generalmente mal retribuidos y sujetos á un trabajo penoso y malsano.

6.^a *Pintores de navíos*—Especialidad que alcanza grandes proporciones en algunos puertos. En Hamburgo 1000 hombres se ocupan en este oficio y más de 800 en Londres.

7.^a *Los trabajadores de las grúas y del material de descarga á máquina*—Estos empleados son de dos categorías: los mecánicos que ocupan una posición relativamente buena y ganan un salario hasta de 15 chelines en Londres, y los obreros propiamente dichos empleados en las máquinas.

8.^a *Los obreros encargados de la custodia de los depósitos.*

9.^a *Los patrones, maquinistas y marineros del material flotante de un puerto*—Que forman en las huelgas un elemento indispensable para efectuar una detención ó un paro general del trabajo.

Enumerados rápidamente los diversos servicios que el obrero presta en un puerto de mar, vamos á hacer algunas consideraciones sobre su condición social, sobre los medios al alcance del Estado para mejorarla y sobre el remedio al cual los mismos obreros recurren cuando comienza su situación á sofocarlos: las huelgas.

Hemos recorrido algunas viviendas de obreros en el puerto de Londres y en el puerto de Hamburgo y podemos dar fe personalmente de que su situación es mucho más penosa que la actual situación de nuestros obreros de la misma categoría.

En Londres, como lo ha demostrado la tabla de *Booth*, el 62 ½ % de los obreros viven *crowded in their homes*, es decir, aglomerados en sus habitaciones, 24 ½ % viven con cierto desahogo y sólo 13 % ocupan una buena situación.

En Hamburgo hemos visitado muchos departamentos de obreros de dos ó tres piezas para una familia de seis á ocho personas. Sólo verificaban una comida al día, y el jornal del jefe de la casa, con el cual todos vivían, no se elevaba á más de 2,50 marcos. Asimismo hemos encontrado en la mejor pieza

de ese humildísimo departamento jarrones con flores y leyendas morales en las paredes.

Para seguir la conocida división de Mr. Festy, aceptada por Pelichy, hemos de decir que:

1) El obrero que no se ocupa de nada es el más frecuente en los puertos. Hombre á quien el trabajo constante, la mala suerte, la dureza de la vida, ha apagado la inteligencia y ha endurecido el corazón. Generalmente bebedor y jugador y sin esperanza ni porvenir. Se encuentra especialmente en aquellos puertos donde no existen agrupaciones obreras.

2) El obrero que se basta á sí y á sus hijos, es frecuente también en los puertos. Es el jefe de un hogar humilde, pero bien instalado, y es un hombre que suele mirar al porvenir.

3) El obrero que se basta á sí, á los suyos y que cuida por los demás. Es el tipo superior, no frecuente, pero tampoco muy raro. Con las tendencias modernas y el camino hecho especialmente por el socialismo, este obrero ha degenerado en un cabecilla peligroso para sus mismos camaradas.

La tarea de las autoridades, al formar la reglamentación del futuro puerto, debe consistir en evitar la existencia del primer tipo de obrero descripto.

Actualmente, en el puerto de Montevideo, raro es el obrero perteneciente á la 1.^a de las categorías indicadas. Una sabia previsión de las autoridades puede hacer subir el nivel de nuestros futuros *dockers* y hacer alcanzar aún á la tercera categoría á numerosos hombres, formando la base de un porvenir próspero y de una riqueza estable y definitiva. Favorecen este propósito de una manera directa el clima y las condiciones de nuestro suelo, la igualdad social y las instituciones absolutamente democráticas.

Á estas ventajas naturales ó incorporadas definitivamente, la autoridad puede coadyuvar por varios medios.

La manera de operar del Estado, en este caso, no es directa, sino es más bien una especie de tutela ó vigilancia superior,

generalmente dejada á autoridades como el *Joint Comitee* en Londres. (1)

Movimientos obreros

Diversos factores han incorporado á nuestras costumbres el medio de resistencia conocido con el nombre de huelgas.

En primer lugar el aumento de población, el mayor número de obreros en todas las ramas de la actividad, de los obreros empleados en el puerto especialmente, el abaratamiento de jornales, el desalojo violento de la mano de obra por las maquinarias.

En segundo término la rapidez y frecuencia de las comunicaciones con los puertos del otro lado del mar contaminados por el mal, y las leyes de residencia y represión adoptadas por varios gobiernos Europeos y de Sud América, las cuales han hecho emigrar á estas playas á muchos elementos turbulentos y rebeldes.

Las huelgas han sido como una epidemia que, hallándonos sin defensas, ha atravesado el mar y ha sentado sus reales entre nosotros.

Cuando el puerto comercial de Montevideo sea abierto al público, el peligro de las huelgas será aún mayor que ahora. El puerto empleará necesariamente un número más considerable de obreros, el trabajo ha de ser más incesante, aumentará

(1) Tabla comparativa de los salarios. (Media diaria de los obreros empleados).

a) Los descargadores. En Hamburgo la media fué 5.05 para los *Weisse Schuerleute* y de 9.00 para los *Kohlenschauerleute*. En Londres esos obreros llamados *dockers* están divididos en 5 categorías por Mr. Tom Mann: 1.º los permanentes, 5 1/2 chelines; 2.º los irregulares preferidos, 4 chelines; 3.º categoría, 3 chelines; 4.º categoría, 2 chelines; 5.º categoría, 1 chelin 4 peniques; En Liverpool, 3 francos. En Hull 1.200 obreros ganan, término medio, 5 francos; 3.000 trabajadores, 2.50 francos, y 3.800 obreros viejos, débiles, etc., 1.50 francos. En Rotterdam, 2 1/2 florines. En Bremen los obreros jornaleros ganan de 3.32 á 3.50 marcos, los que se podrían llamar calificados obtienen de 4 á 5 marcos. Los trabajadores por empresa ganan de 5 á 10 marcos. En Bremerhaven, 4 marcos por día y 6 por noche; 7 marcos por los trabajos de empresa. En Colonia, 3.50 marcos y como máximo 7 marcos. En el Havre, los obreros de los docks, 6 francos; los changadores del *Grand Copp*, 5.33 francos á 4.66, término medio. En Marsella el obrero de los docks obtiene 5 francos; el changador puede ganar una veintena de francos y aun más. En Nantes los simples obreros llamados *bousqueurs* ganan de 3 á 3.50 francos; para los empleados de la cámara de comercio el salario es de 5.33 francos. En Rouen los descargadores ganan de 3 á 4 francos. En «Sables d'Olonne» ganan de 3 á 4.50 francos. En Amberes los obreros de las *Nations* ganan de 2.50 á 3 francos.

b) Los estibadores. En Hamburgo ganan el mismo salario que los descargadores, con los cuales forman una misma categoría de trabajadores llamados *Schuerleute*. En Londres, 6 chelines. En Amberes los regulares ganan de 5.50 á 6 francos; los irregulares, 4.50 francos.

el tonelaje de los transatlánticos, la aglomeración de cargas, traerá el abarrotamiento y el contacto de nuestros hombres con los tripulantes extranjeros, familiarizados con las perturbaciones sociales, ha de predisponer aún más al contagio y á la frecuencia de este mal, que suele aniquilar la industria y el comerciomas irremparablemente que la guerra.

Las recientes huelgas de los puertos comerciales de Buenos Aires y de Santos y del puerto de Río de Janeiro, constituyen un triste precedente que debemos cuidadosamente recordar.

Vamos á consagrar este capítulo al estudio de las huelgas como manifestación morbosa que afecta principalmente al trabajo en los puertos, tomando como punto de partida los dos últimos más grandes movimientos obreros de ese género en Europa y relacionándolos en sus causas, nacimiento, desarrollo y muerte con la huelga del puerto de Montevideo en el año 1905.

Estamos aún en tiempo de librar á nuestros obreros portuarios del aniquilamiento moral y material que conduce á la disgregación y al estado semipermanente de huelga.

Después del breve estudio que hemos de efectuar sobre los movimientos obreros, ensayaremos la proposición de los medios de evitar la huelga ó de anular sus efectos una vez producida, así como del elevamiento moral y material de los obreros por medio de la protección legal al trabajo.

c) Los gabarreros. *Ewerführer* en Alemania, *lighters* en Inglaterra. En Hamburgo la media diaria es de 4,18 marcos. En Londres, 6 chelines; En Marsella, 3,50 francos.

d) Los obreros de los *quais*. En Hamburgo las estadísticas dan una media de 3,50 marcos. En Londres no se hace distinción entre los obreros de los *quais* y los trabajadores de los buques. En el Havre tienen 5 francos.

e) Los cargadores de granos. En Hamburgo ganan, término medio, 4,28 marcos por día; en Londres, 12 chelines; en Rotterdam, 2,60 florines; en Amberes, 6 francos por día y hasta 10 francos.

f) Los cargadores de carbón. En Hamburgo la media diaria llega á 4,10 marcos; en Londres, 9 chelines; en Rouen, de 12 á 15 francos; en Amberes, de 2 á 3 francos.

g) Los cargadores de mineral. En Hamburgo no forman categoria especial; en Rotterdam ganan 2 1/4 florines; en Amberes, 6 francos.

h) Los cargadores de madera. En Hamburgo las estadísticas no mencionan especialmente su salario; en Londres, 12 chelines; en Amberes, 3 francos.

i) Los limpiadores de calderas. En Hamburgo el salario medio es de 2,87 marcos para los trabajadores ordinarios y de 2,63 marcos para los de la Sociedad Transatlántica. En Amberes, 3 á 4 francos para los niños, 5 francos para los adultos.

j) Los carreros o acarreadores. En Hamburgo las estadísticas no hacen referencia á este gremio. En Londres, 4 1/2 chelines; en el Havre, 5 francos.

En Montevideo el sueldo medio de los obreros del puerto es de 4 á 7 francos diarios.

Huelga en el puerto de Londres—1889

Cuando se estudia la faz social de la labor en los puertos no es posible olvidar el movimiento obrero de Londres en 1889. Por su magnitud, su excepcional importancia y los resultados obtenidos, señala ese movimiento una era nueva en el trabajo, y es necesario á los que acometan la tarea de reglamentar el puerto de Montevideo, tener presentes los resultados de esa huelga, que durante un mes paralizó á Londres é hizo declinar los valores de casi todas las bolsas del mundo.

«Antes de 1889, dice un autor, ⁽¹⁾ los obreros de transporte, abandonados á ellos mismos, diseminados, ignorados del resto de la humanidad, estaban sometidos sin esperanza á la ley, á menudo cruel, que dicta el partido del más fuerte.

«Las antiguas uniones de obreros estaban destruidas ó dislocadas y el individualismo reinaba entre los trabajadores con el cortejo inevitable de oprobios y miserias.

«En las grandes ciudades, sobre todo, la situación de los trabajadores era lamentable; la falta de unión, la ausencia de toda noción verdadera de la justicia y de su complemento indispensable, la caridad, hacía penosa la condición de los obreros.

«El bajo pueblo que gana su pan en la dura labor de los puertos sufría de ese abandono y ninguno se hacía una idea exacta del mal moral y físico que los roía hasta destruirlos. Fué de Londres de donde salió el primer grito de alarma.

Cuatro causas fundamentales dieron lugar á la famosa huelga:

1.º La situación desgraciada de los trabajadores.

2.º La imprevisión de las leyes y reglamentos del puerto de Londres. ⁽²⁾

3.º El éxito de las huelgas anteriores, sobre todo las de 1872 y 1880.

(1) Pelichy.

(2) Véase la preocupación del Gobierno de Inglaterra al respecto. — (*Report of his Majesty Commissioners of the Port of London, 1902*).

4.º Las amenazas de los cabezillas socialistas, especialmente de John Burns ⁽¹⁾ y Villet.

El estado de tirantez extrema para la vida de los obreros, á que habían conlucido las cuatro causas fundamentales señaladas, creó una situación en la cual la menor chispa produciría la conflagración general.

Esa chispa fué una diferencia en la apreciación del salario en un caso especial, entre la compañía de los docks y los obreros.

He aquí el incidente, relatado por Mr. Paul Rousiers ⁽²⁾.

«Una prima es agregada en ciertos casos á la pronta ejecución del trabajo, prima basada en la naturaleza, en el peso y en el volumen de la carga, según la apreciación de las compañías, sin el control de los obreros.

«Un equipo de obreros había obtenido una prima de 1^{sh} 4^d por hombre por descargar un navío. Poco tiempo después el mismo navío volvió á descargar, y aunque el número de hombres era análogo y la mercadería equivalente, las compañías resolvieron agregar solamente una prima de 2^d por hombre. Los obreros rechazaron esta compensación, reclamando ante la compañía, y ésta volvió sobre sus pasos, pero agregando una prima de 6^d en vez de la correspondiente, que á juicio de los obreros era cerca del triple de esa suma.»

El 13 de Agosto de 1889, 2.500 obreros del puerto de Londres proclamaron la huelga para el caso que, dentro de las veinticuatro horas las compañías no establecieran la prima de 1^{sh} 4^d.

He aquí las principales condiciones presentadas por los obreros de Londres:

- 1.º Un minimum de 4 horas de contrata.
- 2.º Fijación de 2 horas determinadas por día para este contrato: 8 horas y 12 horas.

(1) Hoy Ministro de la Corona de la Gran Bretaña.

(2) *La Question ourière en Angleterre.*

3.º Elevación del salario de empresa de 8^d á la hora á 10^d y 1^s por hora de trabajo suplementario.

4.º Elevación del minimum de salario ordinario: de 5 á 6^d por hora y del salario de las horas suplementarias y de noche de 6^d á 8^d.

5.º Abolición del trabajo á la *piece*. ⁽¹⁾

Como fueran rechazadas de plano estas condiciones, con excepción de la primera, por la administración de las compañías, la huelga se extendió rápidamente á todo el puerto de Londres y muy pronto más de veinte mil hombres abandonaron el trabajo.

Inmediatamente el comité de la huelga formó su caja de recursos por medio de suscripciones populares, de demandas de dinero á corporaciones de comercio y de pedido de auxilios á las colonias del Imperio. ⁽²⁾

La huelga de Londres puede compararse á una gran batalla con las más emocionantes alternativas. La era de la paz fué señalada con la constitución de un comité muy respetable de conciliación. Componían ese comité el Cardenal Manning, el Lord Mayor, el Obispo de Londres, el representante de la Cámara de Comercio sir John Lubbock, Lord Brassey, sir Andrew Lusk y Sydney Buxton.

Al mes de declararse, la huelga tocaba á su fin. Con la intervención suprema del Cardenal Manning y del Lord Mayor, se llegó después de mil incidentes imposibles de relatar en la brevedad de este trabajo, á un acuerdo por el cual las compañías aceptaban en general y en principio con algunas salvedades las reivindicaciones obreras, agregando estas condiciones:

1.º Todos los obreros reanudarán el trabajo el lunes siguiente (era un sábado de noche).

2.º Los hombres que han permanecido fieles durante la huelga no serán molestados.

(1) *Reports of the strikers and lock outs 1889.—Royal Commission.*

(2) He aquí el resultado: Suscripciones populares £ 41.732, suscripciones especiales £ 4234, auxilios del exterior £ 30.424.—Total: £ 46.390.

3.º La aceptación de estas condiciones será trasmitida esta misma noche á la Administración de las Compañías por intermedio del Comité de Conciliación.

Con una variación en la fecha en que el nuevo estado de cosas había de regir, los obreros aceptaron estas condiciones y el movimiento quedó terminado después de muchos esfuerzos.

¿Qué resultados dió la huelga de Londres?

Un mejoramiento indudable en el trabajo de los obreros.

Una sólida organización de las asociaciones de los *dockers*.

Una vida nueva, como entidad social, de las agrupaciones obreras.

Los perjuicios originados al comercio fueron muy considerables, estimándose en más de 3.500,000 £.

La huelga de Londres, fué en una palabra, la derrota del capital.

Huelga en el puerto de Hamburgo--1896-1897

Los movimientos obreros de Hamburgo, el tercer puerto de Europa, ofrece una idiosincrasia completamente diferente á los movimientos de Londres. En la gran metrópoli inglesa, las huelgas han señalado en cada caso el triunfo del proletariado sobre el capital; en Hamburgo ha sucedido precisamente lo contrario. Después de largos períodos de lucha, el obrero desesperado, sin recursos, impotente, ha vuelto á su trabajo; el capital ha quedado inmovible y todopoderoso.

Es por este singular contraste que hemos elegido más arriba, para realizar este estudio, las huelgas de Londres y de Hamburgo.

Antes de estallar la huelga de 1896, la situación de los obreros de Hamburgo era verdaderamente espantosa. Los salarios cada vez más bajos, mayor el número de horas de trabajo y terrible siempre la dureza de los patrones para con los obreros.

No tenía la huelga de Hamburgo precedentes favorables como la de Londres. Al contrario, la huelga de 1874, violentísima lucha que duró un mes, no mejoró en nada la condición de los obreros. La huelga de 1887, con objeto de establecer una nueva tarifa, tampoco obtuvo resultado. La huelga de 1888 y los movimientos parciales de 1890 y 91 no obtuvieron ni remotamente el éxito deseado para la causa obrera.

Bajo estos desfavorables auspicios estalló la huelga de 1896.

Los obreros de Hamburgo solicitaron estas principales concesiones:

- 1.º Una elevación del salario diario de 4^{mk} 20^{pf} á 5^{mk}.
- 2.º Una prima de 1^{mk} para todos los trabajos especialmente penosos ó perjudiciales á la salud.
- 3.º El establecimiento de interrupciones para el descanso, especialmente una interrupción de una hora á media noche.
- 4.º La fijación de una máxima duración del trabajo por día.
- 5.º Admisión como horas de trabajo el tiempo perdido en esperas y detenciones forzosas y la admisión de horas suplementarias.

Ante el rechazo absoluto de estas bases, más de siete mil obreros se declararon en huelga. Á esta coalición obrera, los propietarios y jefes de las administraciones respondieron con una coalición más formidable aun, y sin que ninguno de los adversarios cediera una línea, transcurrieron más de dos meses. Al cabo de ese tiempo, los recursos de los obreros comenzaron á faltar; la opinión pública alemana, generalmente indiferente y fría, los abandonó, y los obreros no tuvieron más remedio que recomenzar el trabajo para no sucumbir de hambre. ¡Nada habían ganado en las once semanas de tremenda lucha!

La huelga del puerto de Hamburgo, muy semejante á la de Londres en sus causas, con mejor organización, pues llevó á su frente á los hombres más prácticos de Europa, tuvo una solución distinta y completamente adversa á los trabajadores.

No debemos buscar el motivo del sacrificio inútil ocurrido en el puerto de Hamburgo en los movimientos del 74, del

87, del 88 y del 96, sino en la actitud del Gobierno alemán, tanto del Gobierno Imperial como del de los Estados, absolutamente contrario en todo caso á las reivindicaciones obreras.

La experiencia nos demuestra que allí donde el Estado, como en Alemania, no es imparcial, sino que trata de abatir la resistencia del proletariado, las huelgas no solamente son raras, sino de nefastos resultados para sus promotores.

Hace pocos meses, en momentos muy solemnes para Francia, se declararon en huelga los trabajadores del arsenal de Cherburgo, y varios días estuvo abandonada la labor en ese puerto militar, base de operaciones. Ese suceso no hubiera podido ocurrir en Alemania, en semejantes circunstancias, porque la autoridad, muy poderosa en aquel país, hubiera intervenido *munu militari*, haciendo cesar la huelga por la violencia, en virtud del interés supremo de la seguridad del Estado.

No dudamos, pues, que en las sociedades adelantadas, regidas por gobiernos dignos de respeto, de la actitud de las autoridades ejecutivas depende el desarrollo y el destino de las huelgas. Consideramos un axioma que el Estado puede sofocar las huelgas en todos los países donde exista una organización social y política acatada, y es claro que desde el punto de vista material, comercial, etc., no vacilaríamos en aconsejar enérgicas actitudes de parte del Estado. Pero ¿es esto justo? Trataremos de dar la respuesta en los párrafos siguientes.

Huelga en el puerto de Montevideo. -- Año 1905

El estudio retrospectivo de la faz social del puerto de Montevideo no es importante. Sin historia, sin grandes movimientos á señalar, el pasado del puerto de Montevideo no ofrece uno de esos cuadros emocionantes de la larga lucha del capital y el trabajo. Ni el capital se presenta entre nosotros absorbente y despótico como en las grandes aglomeraciones comerciales, ni el obrero ha llegado á la última escala de la debilidad y la

miseria. El problema social del puerto de Montevideo es, pues, más bien una cuestión de futuro, que indudablemente ha de presentarse con el aumento de la densidad de población, el engrandecimiento de la ciudad, el abaratamiento de la mano de obra en virtud del aumento del tonelaje en los barcos y el empleo cada día mayor de la fuerza mecánica. La cuestión social ha de ser apresurada naturalmente por la transformación del puerto del sistema colonial á la explotación moderna, de la pacífica rutina á la devoradora competencia, y sobre todo por el aumento del tráfico en las diversas ramas de la industria y la producción.

Hemos investigado personalmente los motivos de los movimientos obreros realizados en el puerto de Montevideo, de las conmociones parciales anteriores al año 1905 y del paro casi total del año próximo pasado, y los resultados de nuestra pequeña *enquête* son bien optimistas.

Sin legislación portuaria, sin medios legales de protección al trabajo, sin leyes que obliguen á los patrones á indemnización por accidentes en la labor, ni disposiciones que amparen al obrero contra el riesgo profesional, asimismo, el estado social de los trabajadores de nuestro puerto es infinitamente superior al de sus colegas de Europa.

No hemos hallado entre nosotros ninguno de los motivos fundamentales que hacen inevitable en algunos puertos del viejo mundo el estallido del movimiento, en cada número determinado de años, como si fuera una ley física de equilibrio impuesta por la propia naturaleza.

Las demandas de los obreros del puerto en el último movimiento de Mayo y Junio de 1905 revelan la situación que dejamos apuntada.

He aquí las principales proposiciones, que son semejantes más ó menos á las presentadas en otros períodos de reivindicación:

- 1.º Aumento de jornal (de 40 á 45 pesos mensuales).
- 2.º Reposo dominical.
- 3.º Premio al servicio nocturno.

4.º Aumento de tripulación en las embarcaciones.

5.º Abolición de la orden de pasar en la rada exterior de una lancha á otra con el objeto de seguir la descarga de la nueva embarcación, una vez que ha terminado la de la propia.

Con excepción de la primera, los patrones no accedieron á ninguna de las cláusulas, sucumbiendo al fin los obreros, los cuales reanudaron el trabajo por la necesidad imperiosa de la vida.

Con excepción del aumento del jornal ⁽¹⁾, que puede juzgarse una causa fundamental, no vemos en las proposiciones insertas ninguna que no sea de ocasión ó de fácil arreglo. La número 2, el reposo dominical, depende de una ley sobre la materia que lo ordene en absoluto ó que disponga el pago de jornal extraordinario. La número 3 está virtualmente eliminada con la disposición de dar descanso al día siguiente á los que trabajan de noche. Podría examinarse también la creación de un premio. La número 4 es sólo una cuestión práctica de peritaje: si dadas las embarcaciones y la carga que conducen, es suficiente el número de hombres adscriptos á cada embarcación para realizar un trabajo regular y holgado. La número 5 estará en gran parte eliminada con la habilitación del puerto comercial, pues la costumbre del transbordo de lancha á lancha en la rada exterior, conocido entre los marinos con el nombre de *sallaembarque*, dejará forzosamente de existir. ⁽²⁾

Podríamos decir que, comparado al de Londres ó Hamburgo, el puerto de Montevideo es un organismo sano y que las huelgas entre nosotros no responden á causas profundas de malestar económico, de relajamiento social, sino á aspiraciones de mejoramiento, de descanso, muy lógicas, pero que sólo corres-

(1) El precio pagado á los obreros de distintas clases empleados en el puerto de Montevideo es más bien alto si se compara al de muchos otros puertos del viejo mundo. (Véase el cuadro en la página 8). Por otra parte, como resultado de la última huelga, los jornales se han elevado más aun.

(2) La habilitación del antepuerto para buques transatlánticos de menos de 21 pies de calado ha eliminado grandes molestias. Es uniforme la opinión entre los trabajadores de todos los gremios de que la labor es al presente más fácil y menos peligrosa que hasta hace algun tiempo. Puede afirmarse que el trabajo en los diques, al abrigo absoluto de los elementos, contribuirá aun á mejorar la situación de los obreros portuarios.

ponden á los obreros pertenecientes á la segunda categoría que antes hemos enumerado.

Abrigábamos el temor, al emprender nuestra investigación en el puerto de Montevideo, de que su resultado nos indicara que el mal social ultramarino, profundo, endémico, lo había contaminado; pero hoy, seguros de no equivocarnos, podemos decir que las grandes manifestaciones que precedieron y acompañaron al movimiento de 1905 eran puramente ocasionales, pasajeras, y no síntomas de una rebelión latente destinada á producir periódicas convulsiones. Esa es la enorme diferencia, desde el punto de vista social, que existe entre el puerto de Montevideo y los de Hamburgo ó Londres. Están en error, á nuestro juicio, los que creen en la gravedad de la cuestión obrera en el puerto de Montevideo. Tal gravedad no existe más que en apariencia, y en manos de la administración y del legislador se encuentran los remedios destinados á alejar el peligro social que indudablemente acechará al futuro puerto.

La activa vigilancia de la autoridad, una ley de arbitraje permanente y las medidas de protección legal al trabajo, he ahí las tres armas con las cuales el Estado puede mantener por mucho tiempo la paz y el sosiego en la labor portuaria.

Vamos á examinar someramente estos tres medios de defensa.

Rol de la autoridad — La represión La vigilancia imparcial

Alemania, país donde los poderes del Estado están admirablemente equilibrados, ha conservado tradicionalmente una política de hostilidad, de represión para las huelgas y para los movimientos populares en general. En el Imperio alemán, la policía es tropa exactamente igual á la tropa de línea, y, en las exhortaciones al soldado, es común la prevención de que debe tener preparada su arma contra el enemigo de la patria en las fronteras, y contra el enemigo de las instituciones en las

asonadas callejeras, aunque este último sólo pida como reivindicación un pedazo de pan.

Cuando los obreros en Alemania dejan el trabajo y adoptan una actitud de resistencia, el paseo público ya no les pertenece, el Estado les hace saber que en todas partes estorban, menos en su taller, y el agente de policía, de ceño adusto, de maneras violentas, no es su amigo, ni su compatriota, ni su hermano, sino un peligroso guardián con órdenes terribles que pueden llegar al hierro y al fuego.

No es esto en Alemania el fruto de instituciones autocráticas y sanguinarias, porque el mismo obrero rechazado por los gendarmes, que en la huelga pide su pan sin que nadie se lo dé, puede por el voto libre de sus correligionarios ir al parlamento y allí quedar cubierto y sentado en presencia del emperador y rey.

No es, pues, aunque parezca á primera vista, fruto de un odioso sistema la represión brutal de las huelgas en casi toda Alemania. Es producto, y vale la pena de meditar estas palabras, de una convicción, de una creencia arraigada en ese poderoso país del trabajo, según la cual sólo es posible ir adelante, ser fuerte, obtener la seriedad y la consistencia necesarias, imponer respeto en el mundo, por medio del orden, de la regularidad en la labor, y así, según esta filosófica concepción, el obrero va como el buey atado al yugo, no para tranquilidad ni beneficio del que lleva el arado, sino para que en el futuro existan espigas doradas donde antes estaba la tierra seca.

País que tiene la mirada en el porvenir, profundamente respetuoso de las instituciones y de la ley, Alemania es como una inmensa y maciza construcción en la cual los obreros, los humildes, los que forman la base, no pueden moverse, no solamente por el peso de toda ella, sino porque son granos perfecta y tradicionalmente armónicos.

Las huelgas no prosperan en Alemania. En Hamburgo, según hemos visto, en Colonia, en Berlín, es raro el movimiento triun-

fador. El Estado no quiere que haya huelgas, no quiere conversaciones libertarias, no permite asonadas, no tolera incitaciones á la revolución, pero no hace todo esto como medio de defensa, sino de existencia. Es como la disciplina de un regimiento, distinta á la de una cárcel, que no existe para impedir la rebelión y el desbande, sino para asegurar la organización y el cumplimiento de altos fines.

La ley alemana, el reglamento, los institutos todos, cierran la puerta al que abandone el trabajo, y amenazan al que se deje seducir por la resistencia, pero en cambio dirigen la legítima y santa ambición de los obreros al bienestar, á la tranquilidad, al desahogo, proponiendo medios de protección legal al trabajo, y protegen los espíritus y los cuerpos de los obreros con todas las defensas que ha imaginado hasta ahora el ingenio humano.

Para la tranquilidad del Estado, para el desarrollo del comercio, para la seguridad de las industrias, el régimen de la represión, bien entendido, es teóricamente, filosóficamente, digamos así, el más seguro y el menos imperfecto. No permitáis las huelgas, pero abrid escuelas gratis para los obreros; no dejéis que el trabajo se interrumpa, pero haced á los trabajadores propietarios de sus viviendas; obligad al padre á inclinar la cabeza ante el patrón, pero asegurad á la mujer y á los hijos una renta si ese padre falta ó se inutiliza en el trabajo. Así podría hablar un pontífice de esta teoría. Y quien así hablara sería combatido, sería desconocido, pero sería respetado. Hay, en verdad, en estas palabras, mucho de odioso, pero mucho de práctico.

¿Debemos, en nuestro país, proponer al legislador la represión como medio de prevenir las huelgas? La absoluta negativa se impone ante esta interrogación.

Hay que atravesar el océano, hay que salvar siglos, prejuicios, tradiciones, instituciones, é imaginar que en nuestro joven país de la América del Sur no puede implantarse sabiamente una legislación, en esa materia, absolutamente represiva.

Cada ciudadano, cada habitante de la República, sabe porqué y para qué llevan las armas los cuerpos armados de la Nación, y, en época de adelanto político como la presente, ninguna ley podría ordenar que esas armas, que constituyen un privilegio, se volvieran contra los obreros para obligarlos al trabajo. Lo que es indispensable en un país no lo es en otro, y felizmente la esfera de libertad compatible con nuestra vida institucional es más amplia que la esfera de libertad en un país como Alemania, cuyo espíritu en materia de huelgas acabamos de examinar.

La ley futura que ha de regular el trabajo del puerto de Montevideo, como á las grandes corporaciones obreras en general, no puede ser de represión, no por temor á la actitud de los obreros mismos, que siempre son dominados por las leyes, sino porque la represión no está en la índole política ni social de nuestro país, y porque tal ley no se hallaría en armonía con la Constitución de la República, ni con el ideal que todos los ciudadanos debemos haber concebido, esto es, llegar á la prosperidad nacional y al bienestar público por medio de la libertad.

Conservemos este ideal en materia de legislación obrera hasta que las circunstancias no nos obliguen á abandonarlo.

En tanto, á la administración, entre nosotros, sólo un rol le corresponde ante los movimientos obreros: ejercer la activa y severa vigilancia, el control de las agitaciones, la protección de aquellos que quieren continuar el trabajo, mantener imparcialmente el equilibrio, responder, en fin, del orden, de la vida, de la propiedad.

Si bien difícil, no puede formularse un programa más hermoso.

El arbitraje

La experiencia en los conflictos portuarios ha demostrado que sólo hay un medio realmente eficaz para conciliar los intereses de patrones y huelguistas: el arbitraje.

Pero la experiencia enseña también, dolorosamente, que las comisiones de arbitraje, en la generalidad de los casos, sólo son instituídas cuando el conflicto llega á su auge y cuando el temor á la sangre hace pensar en la conciliación como algo inevitable.

En la huelga de Londres de 1889, el Comité de Arbitraje, compuesto por sir James Whitehead, el cardenal Manning, el doctor Temple, sir John Lubbock, lord Brassey, sir Andrew Lusk y Sidney Buxton, recién fué organizado é intervino en la pacificación de los ánimos cuando el movimiento se hallaba en toda su plenitud.

En la huelga de Hamburgo, en 1896, tres hombres eminentes, el presidente del consejo Noack, el señor Hinrichsen y el prefecto de policía doctor Hachman, se constituyeron en comité arbitral cuando ya no parecía disponerse de ningún recurso para hacer volver al trabajo á los *dockers*.

En la huelga de Rotterdam, en 1896, la importante sociedad llamada «Róomsch Katholieke Volksbond» desempeñó un rol pacificador y simpático, actuando como un árbitro impuesto por los sucesos, ya en marcha.

Nadie desconoce la importancia y la eficacia de las comisiones arbitrales en los conflictos portuarios, pero debemos hacer notar que á veces no se obtiene el éxito debido en los nobles esfuerzos de esas autoridades imparciales, porque el remedio acude tarde, cuando las líneas están tendidas y la batalla comenzada.

De esto se deduce que es un desiderátum en materia de huelgas portuarias la constitución de un tribunal permanente de arbitraje, acatado por todos, que entrará en función, estudiará las diferencias y pronunciará su fallo antes que el primer obrero abandone la labor.

En el puerto de Londres existe el «London Labour Conciliation and Arbitration board», tribunal de carácter permanente que presta muy importantes servicios.

En Rotterdam, el año 1893, la sociedad llamada «De Ne-

derlandsche Vlag» inició la idea de someter todas las diferencias entre obreros y patrones á una comisión arbitral, cuyos fallos debían ser acatados obligatoriamente.

Á raíz de la huelga de 1896 se emitió el pensamiento, en Rotterdam, de constituir un tribunal permanente de arbitraje, y á ese efecto la asociación llamada «De Nieuwe Nederlandsche Bootwerkersbond» se dirigió á la cámara de comercio de la ciudad solicitando su cooperación.

En la práctica han surgido á veces inconvenientes que dificultaron considerablemente la realización y el cumplimiento de los fines de las comisiones arbitrales, pero en la teoría nadie puede negar que ellas constituyen una hermosa y sugestiva idea.

Consideramos una de las perspectivas capitales de este trabajo la institución de un tribunal permanente de arbitraje para las diferencias entre trabajadores y patrones en el puerto comercial de Montevideo.

¿Quiénes deben componer ese tribunal? ¿Por quién debe ser nombrado?

Esas cuestiones, muy delicadas, serán objeto de estudios futuros. Al fin de este trabajo nos proponemos adelantar algunas ideas respecto á las autoridades del puerto, concretando funciones y atribuyendo la de árbitros en los movimientos portuarios á una autoridad estable, que será integrada para el caso con representantes de los obreros y de los patrones.

Por de pronto debemos decir que la comisión arbitral debe representar á los intereses en pugna y al Estado y debe tener todo el imperio que el mismo poder soberano del Estado confía á los jueces. Es claro que este imperio no puede emanar de la ley, pero sí de un convenio permanente ó renovable cada cierto número de años determinado que haga obligatorios é indiscutibles los fallos del comité de conciliación.

En la creación de autoridades que han de regir el futuro puerto comercial, debe figurar, á nuestro juicio, según lo expon-dremos más adelante, una autoridad judicial administrativa (1)

(1) Véase el proyecto al fin del informe.

encargada de fallar en las colisiones de intereses relacionados con los navíos ó cargas, que se produzcan en el radio del puerto, y en las reclamaciones contra el Estado hasta una suma prudencial, con apelación en algunos casos y como tribunal cuya sentencia cause ejecutoria en las cuestiones no muy importantes.

Este tribunal, compuesto de tres personas, de las cuales dos han de haber sido comerciantes ó tendrán título que acredite conocimientos en materia comercial, y la tercera poseedora del título de capitán ó práctico ú otro título profesional que acredite pericia en asuntos de mar, será integrado en caso de huelga ó cualquier otro movimiento que amenace, suspender los trabajos del puerto, con dos representantes de los obreros y dos de los patrones.

El tribunal así formado por siete personas, de las cuales cuatro representan los intereses en pugna y tres son de una imparcialidad absoluta por su calidad de jueces administrativos estables, nos parece garantía fuera de toda discusión y resolver el problema de una manera satisfactoria.

En caso de que el Estado acometa por sí directamente la explotación del puerto comercial, dos de los representantes que integrarían el tribunal serían designados directamente por el Estado mismo, que representaría el papel de una de las partes interesadas.

Se hará la objeción de que tal vez los sindicatos obreros no quisieran acatar de antemano el fallo de un árbitro, por más elevado y fuera de los intereses que él estuviera; pero debe recordarse que, en primer lugar, el sistema de convenir el acatamiento por plazos renovables, asegura, de tiempo en tiempo, la libertad de acción, y que, por otra parte, el tribunal es una valla insalvable para los empresarios, siempre que se trate de establecer tarifas ó exigencias de cualquier género en perjuicio de los trabajadores.

Además, el reglamento del futuro puerto, que será una ley de la nación, al crear el tribunal administrativo puede y debe

señalar, entre sus atribuciones, la de convertirse, debidamente integrado, en cada caso de inminencia de conflicto entre patrones y obreros, en comisión de conciliación y arbitraje, prestando la ley, de ese modo, su apoyo moral formidable á la institución que proyectamos, llamada á reportar grandes servicios en la labor del futuro puerto.

Protección legal al trabajo

El derecho privado existe sólo para la propiedad. La cosa es todo, el hombre nada.— *Salvioli*.

(Discurso leído en la inauguración del curso de Derecho Civil en la Universidad de Palermo (Italia)).

Seguros

Baudry Lacantinerie ⁽¹⁾ hace notar que los seguros sobre la vida es una institución difundida solamente en las sociedades avanzadas. El seguro sobre accidentes en el trabajo, sobre la ancianidad, invalidez, etc., y sobre percances que puedan privar á los obreros del sustento diario, sobre el riesgo profesional, en una palabra, es todavía el producto de una civilización más superior. La mutualidad constituye la base de las organizaciones obreras, y especialmente en los puertos donde la labor es ruda y la vida se expone á cada instante es una institución necesaria y fundamental.

De ahí que las leyes de los principales Estados de Europa hayan cuidado con preferencia los seguros y la mutualidad en los obreros de los puertos.

Existen al respecto dos sistemas. En algunas naciones, el seguro contra los accidentes, contra la invalidez, la ancianidad, etc., está determinado y exigido, para los obreros de los puertos, por las leyes del Estado.

Tipo de esta clase es Alemania, país donde la previsión ha

(1) *Precis de Droit Civil*.

llegado al más alto grado, donde más se cuida la familia y el porvenir de los hijos del obrero, que al obrero mismo. La ley, en Alemania, determina la forma en que deben pagarse las primas sobre esta clase de seguros, el tiempo de los pagos y quién debe soportarlos, la proporcionalidad, etc., no dejando á las asociaciones obreras más que el derecho de establecer cajas libres, generalmente subsidiarias.

Entre los países donde no se exige legalmente la obligación de asegurar á los obreros está Inglaterra. Pero en Inglaterra la costumbre, como es sabido, suple á las leyes y es generalmente más fuerte que la ley misma, de suerte que la responsabilidad de los patrones, en caso de accidentes á obreros, resulta absolutamente obligatoria. ⁽¹⁾

En Inglaterra, las sociedades de trabajo tienen, después del 89, una organización y una solidez admirables, y la obligación de los patrones á prestar seguros en casos de accidentes, invalidez, ancianidad, etc., formulada por las uniones obreras, ha sido reconocida por todos y al presente es indiscutible.

En Bélgica son pocos los patrones que aseguran á sus obreros, pero los escritores de ese país han organizado una gran campaña en ese sentido, la cual, desde 1889, obtiene resultados muy halagüeños.

En Francia se nota el mismo movimiento que en Bélgica y ya hay sociedades explotadoras de puertos que pagan salarios á sus obreros aun durante la ausencia por enfermedad ó accidente.

Entre nosotros no hay nada parecido. El obrero víctima de heridas, de mutilación, el obrero envejecido en el servicio, queda á merced de la buena voluntad de los patrones, y es el caso de hacer notar que, si bien se conocen muchas acciones generosas, también irritantes ingratitudes pueden mencionarse.

El Estado debe, por medio de una ley de protección legal al trabajo, establecer la obligación de los patrones en el sen-

(1) *Factory act.—Report of His Majesty's Commissioners of the port of London.*

tido de asegurar á sus obreros sobre los accidentes en la jornada, determinando las condiciones del seguro y los beneficios á reportar. Esto es aparte, naturalmente, de las cajas libres que las asociaciones obreras subsidiariamente pudieran instituir.

En el caso en que el Estado asuma por sí mismo la explotación del puerto de Montevideo, en las futuras leyes sobre esa explotación debe instituirse el seguro legalmente obligatorio, basado en la responsabilidad del patrono.

Amparo á las mujeres y á los niños

En el puerto de Montevideo no se emplea, felizmente, el trabajo de las mujeres. La mujer, entre nosotros, tiene una posición en general suficientemente desahogada para buscar recursos en el trabajo rudo del puerto, que exige condiciones físicas muy superiores á sus débiles fuerzas.

Sin embargo, en Cardiff, en Swansea, etc., las mujeres comparten con los hombres el trabajo de la descarga de los buques. También se observa ese mismo fenómeno en Villeta y otros puntos del Paraná, en la América del Sur.

Consideramos que no debe permitirse el trabajo de la mujer en el puerto. Partidarios del desarrollo más amplio de la labor femenina, creemos deber hacer una excepción con respecto al puerto. Las consideraciones fluyen por sí solas. Nada más distante de la tranquilidad del hogar, de las tareas maternas, que la labor del puerto; ningún ambiente menos propicio á la moral y á la educación de las jóvenes que los *quais*, llenos siempre de una turba irrespetuosa y falta de sensibilidad.

En el puerto de Montevideo trabajan niños; generalmente se emplean en el servicio de grumetes, son sometidos á duro tratamiento y ganan un jornal irrisorio.

No hemos podido constatar si también se emplean los menores de edad, como en Hamburgo, en la limpieza de calderas.

trabajo penoso y fatigante y también mal retribuido (generalmente 1,50 marcos á 2 marcos el jornal).

Opinamos que el trabajo de los menores debe ser restringido en el puerto, fijándose una edad para la admisión de los obreros, como sucede en Londres. (Los estatutos de la sociedad de *Stevedors* señalan 18 años como minimum para la admisión). Sin embargo, el trabajo de los menores como grumetes á bordo de las embarcaciones podría ser tolerado, siempre que se señalase un minimum de jornal.

Estabilidad del empleo

Hemos notado una gran diferencia entre el modo de vida y la condición moral de los obreros cuyos empleos son estables y aquellos cuya situación depende exclusivamente de la voluntad de los patrones ó directores. La diferencia es absolutamente en favor de los primeros.

Nuestras observaciones en Hamburgo, en Ostende y en Londres coinciden en un todo con la opinión que transcribimos de una autoridad consagrada en materia de puertos:

«Para convencernos, dice, de la influencia que ejerce la regularidad del trabajo sobre la condición material del obrero, nos será suficiente comparar la situación creada á la mayoría de los trabajadores (ya en aquellos puertos donde el empleado no procura una situación estable, ya en aquellos donde las uniones no salvaguardan de ninguna manera esa seguridad) con la condición reservada á los miembros de equipos privilegiados, á los obreros empleados de una manera estable, á los miembros de uniones que garantizan la regularidad del trabajo. La mayoría de los *dockers* de Londres, de Rotterdam, de Hamburgo, de Amberes, de Ostende, del Havre, deben ser comprendidos en la primera categoría: ellos viven al día, sin saber si al día siguiente tendrán trabajo. Tan pronto ganan un grueso salario, tan pronto son reducidos á una privación forzada, y esta situación desastrosa puede prolongarse dos ó tres días consec-

tivos. En los días felices, ellos harán francachela; en los días malos, ellos beberán también para consolarse, para pasar el tiempo, para merecer la acogida del dueño del albergue. En una palabra, en semejantes condiciones ningún progreso es posible, los medios faltan, falta el coraje, ¡y decir que esta es la situación de la mayoría de los obreros de los puertos!»

La estabilidad del trabajo se presenta, pues, como un ideal en los puertos; pero, como lo hace notar Booth, ⁽¹⁾ no siempre puede obtenerse esa estabilidad, por la gran diferencia de cargas que se exportan é importan en cada puerto, según los meses del año.

En el puerto de Montevideo, por ejemplo, es evidente que más brazos se necesitan en Marzo y en Abril que en Julio y Agosto, y esta variabilidad del trabajo trae por consecuencia el aumento y disminución de los brazos. ⁽²⁾

En Londres, á pesar de las medidas constantemente adoptadas para conseguir la estabilidad del trabajo, no se ha podido llegar más que á la proporción siguiente:

OBROSEROS QUE DEPENDEN DEL «JOINT COMITEE»

Trabajo de obreros permanentes . .	32,2 %
Trabajo permanente de otras clases .	35,1 %
Trabajo casi permanente (no más de 15 días de suspensión). . . .	8,4 %
Trabajo de obreros irregulares . .	24,3 %
	100,0

En Montevideo el trabajo no es permanente tampoco y la estabilidad de los obreros no está garantida. Sólo pueden asegurarse la permanencia en el empleo mediante la presión de las sociedades de resistencia sobre los patrones, lo que crea un estado de cosas sumamente irregular.

(1) Booth, *Life and Labour of the people of London*.

(2) A pesar de la diferencia de trabajo en las diversas épocas del año, los equipos del puerto de Montevideo ofrecen una situación muy estable.

La futura reglamentación del puerto ha de asegurar la relativa estabilidad del trabajo mientras dure la buena conducta y existan las condiciones requeridas para el oficio. No creemos necesario insistir en las ventajas de dar toda la estabilidad posible al trabajo ínfimo, pues las autoridades europeas lo reconocen como uno de los primeros principios de organización portuaria; hemos corroborado estas observaciones teóricas con nuestra humilde experiencia personal.

Llamamos la atención aquí sobre la conveniencia de establecer métodos electivos para los puestos de segundos capataces, vigilantes y jefes de equipo. La elección se verifica entre los mismos obreros y generalmente se hallan conformes con los superiores surgidos de su propio seno. En Bremen este sistema ha dado, en casos singulares, buenos resultados.

Reposo dominical ó semanal

No vamos á abordar esta importantísima cuestión en toda su amplitud. Nos referiremos solamente al reposo en los puertos. En teoría, el reposo dominical para los obreros en los puertos, reconocido en Inglaterra, debe ser proclamado como una medida necesaria desde el punto de vista espiritual y corporal. ¿Cómo, el obrero que trabaja todos los días de sol á sol, no ha de tener un día á la semana para consagrar al descanso, al sencillo recreo intelectual, al hogar, á la familia? Pero la monstruosa exigencia, si se nos permite la palabra, del comercio actual, la rapidez reclamada por la maquinaria, se oponen como una barrera infranqueable á ese reposo tan justo y bien ganado del obrero que más trabaja entre todos los obreros: el de los puertos.

¿Qué hacer?

Tres sistemas se siguen hoy en los puertos sobre reposo dominical.

El primero considera el domingo como un día cualquiera.

Sacrifica al obrero á la necesidad del comercio, á la devoradora actividad, al tiempo, en una palabra.

El segundo sistema es completamente opuesto. El domingo es día sagrado. Todo barco queda sin descargar; los pasajeros deben esperar al siguiente día para proseguir la ruta; nada ni nadie puede interrumpir el descanso del obrero.

El tercer sistema concilia las cosas, á nuestro modo de ver; el domingo se trabaja, pero el jornal, es más elevado, no un cincuenta por ciento, sino un ciento por ciento sobre los jornales diarios.

Se dirá que aun este sistema sacrifica al obrero y que el premio en metálico, recibido en el doble jornal, no alcanza á la salud ni al espíritu. Sin embargo, es necesario haber viajado para comprender que la marcha de los navios no puede detenerse por ningún concepto y qué inmensos perjuicios de todo orden puede causar la detención de un navío veinticuatro horas sin causa extraordinaria, solamente por la coincidencia de llegar un domingo á puerto, cosa imposible de evitar en las largas y á veces penosas rutas marítimas.

En los puertos de Inglaterra el reposo dominical es absoluto. En Francia, Bélgica y Alemania se sigue generalmente la regla contraria. Entre nosotros no existe el descanso dominical.

Juzgamos conveniente que en la futura reglamentación del puerto de Montevideo se consagre el descanso dominical ó el trabajo á jornal doble, de ciento por ciento, á voluntad de los obreros. Una feliz idea, que cuenta cada día con mayor número de adeptos, es la de instituir el reposo semanal, esto es, consagrar al descanso un día común en la semana. Creemos que esta fórmula es muy de tener en cuenta y perfectamente aplicable entre nosotros mediante el establecimiento de turnos.

Sociedades de templanza

En los puertos de Europa el mal más grave que aqueja á los obreros es la embriaguez. La rudeza del trabajo, que de-

manda un exceso de fuerza nerviosa, la escasa alegría de la vida, conducen á los obreros á la taberna, y beben los hombres para refrescarse, en los días de sol abrasador, y beben para templarse, en invierno, cuando el termómetro está bajo el 0.

En el puerto de Montevideo no encontramos la embriaguez tan difundida, pero es asimismo una plaga digna de preocupar á las autoridades.

En los puertos de Inglaterra (Hull, Londres, Southampton) las ligas antialcohólicas han hecho un progreso inmenso y el Estado, indirectamente, favorece su creación y su desarrollo.

La introducción al mercado de los obreros, del te á bajo precio, del mate servido en taza, la difusión de la hierba, de la cerveza, del café, en los puntos donde los obreros acostumbra á beber, resultan medios eficaces para combatir el hábito terrible.

La creación de sociedades antialcohólicas y de casas de albergue y comida sin bebidas espirituosas, con una reducción en la patente correspondiente, son medios que el Estado debe aprovechar para detener la plaga.

Escuelas para obreros é hijos de obreros

La iniciativa particular sobre los generosos motivos de creación de escuelas para obreros é hijos de obreros no ha sido hasta ahora fecunda entre nosotros, pero es evidente que se obtiene con los cursos profesionales gratuitos un gran elevamiento intelectual y moral en los trabajadores del puerto. ⁽¹⁾

En la reglamentación del puerto de Montevideo debe consagrarse un artículo á esta interesante cuestión.

En Londres, las escuelas para obreros constituyen una grande y magnífica corporación, dependiente del *County Council*. ⁽²⁾

(1) El ensayo de escuelas para obreros efectuado en Montevideo ha dado muy buenos resultados.

(2) *Report of His Majesty's Commissioners appointed to inquire the subject of the Administration of the port of London.*

Bibliotecas populares

Formar pequeñas bibliotecas en locales confortables, hacer una colección de libros de fácil lectura al alcance de los rudos hombres de labor, que generalmente tienen inteligencia de adolescentes, es una obra de singular importancia y de grandes y ciertos resultados.

En Londres hemos podido observar una superioridad moral é intelectual en los distritos donde la lectura está más difundida. Igual observación hemos podido comprobar en Liverpool.

Casas para obreros

El ideal en materia de albergues para obreros de un puerto es la proximidad más completa entre el hogar y el trabajo, como sucede en Londres y hasta hace poco tiempo sucedía en Hamburgo. Pero esa proximidad no es siempre fácil de conseguir, especialmente en ciudades como Montevideo, donde las zonas próximas al puerto son pequeñas, donde la parte más importante y céntrica de la ciudad está muy cerca del puerto mismo. Además, las habitaciones contiguas al puerto son generalmente caras, sin estar el precio de los arrendamientos en relación al del local, de suerte que forzosamente cada día los obreros se alejan más del sitio de sus tareas.

El problema de la edificación barata y las combinaciones lealmente ideadas para convertir al inquilino en propietario al cabo de cierto tiempo, constituyen factores de progreso.

Es natural que esas habitaciones han de construirse lejos del puerto, pero creemos que sería un ideal en la materia si Montevideo pudiera conseguir lo que ya posee Bremen: centenares de pequeñas casas en los alrededores, cuyos dueños, jefes de familia, son *dockers* que no ganan un jornal superior á 5 marcos al día.

Facilidades de transporte

Íntimamente ligado con el problema del albergue se halla el de las facilidades y baratura de los transportes. Es muy

posible que los obreros de un puerto vivan en zonas relativamente alejadas del puerto mismo, donde, como es lógico, los arrendamientos son más baratos, siempre á condición de que los medios de transporte permitan asistir al trabajo rápida y económicamente.

Coincide, como un factor auspicioso para el puerto de Montevideo, el cambio de tracción en la red de tranvías de la ciudad, y estamos convencidos de que con los transportes eléctricos podrán establecerse en las afueras de la ciudad barrios de obreros por el estilo de los observados en Bremen. ⁽¹⁾

En nuestra opinión, la calidad de obrero del puerto debería, entre nosotros, merecer una rebaja de 50 % en los tranvías, como ya se ha hecho con los estudiantes, y como es costumbre en varios puertos de Europa.

También opinamos que las empresas metropolitanas podrían establecer, como en Buenos Aires, Lisboa, etc., coches especiales para obreros, á mitad de tarifa.

(1) Bremen constituye un ejemplo digno de mencionarse y seguirse en esta materia. Por medio de una equitativa combinación financiera, centenares de obreros del puerto de esa ciudad libre son propietarios de sus albergues, que generalmente representan un capital de cuatro o cinco mil marcos.

CAPÍTULO II

Sistemas de explotación de puertos

La Comisión nombrada por el gobierno inglés en 1902 para enterar al rey del estado del puerto de Londres, presidida por lord Revelstoke, terminaba su luminoso informe con estas palabras: «En conclusión, nosotros deseamos expresar que nuestro estudio sobre las condiciones del puerto de Londres nos ha convencido de sus espléndidas ventajas naturales. Entre estas ventajas puede citarse la posición geográfica, la magnitud del puerto, la facilidad de la entrada, la riqueza y la energía de la población. Las deficiencias de Londres como puerto, hacia las cuales nuestra atención con preferencia se ha dedicado, no son debidas á ninguna circunstancia física, sino que deben encontrarse en causas fácilmente removibles mediante una mejor organización de los poderes administrativos y financieros del puerto.»

No es posible contestar á la conclusión de lord Revelstoke. Aunque la posición geográfica favorezca á un puerto, aunque la población á la cual ese puerto pertenezca sea rica y emprendedora, el puerto como combinación financiera no dará resultado, y como obra pública no llenará completamente sus fines, si no existe una organización completa en los poderes administrativos, financieros, técnicos, en el método de explotación, en una palabra.

Hemos observado la vida de muchos de los principales puertos del mundo, hemos meditado con atención las «enquetes» realizadas, los estudios y las reformas proyectadas sobre sistemas de explotación, y hemos venido á deducir, en consecuencia, que no se puede aconsejar un sistema dado como el mejor; que no existe una manera ideal de explotar un puerto; que, así como no hay enfermedades, sino enfermos, según la célebre frase, tampoco existen males que ataquen á todos

los organismos sociales, que reaccionen y que sean dominados en la misma forma.

Lo que da espléndido resultado del otro lado del mar, puede ser deplorable entre nosotros. El sistema que ha hecho la prosperidad asombrosa de Southampton sería temerario ensayarlo aplicado á Montevideo. La explotación del puerto de Hamburgo no podría ser imitada en Liverpool ó en Hull. ⁽¹⁾

Cada puerto constituye socialmente un organismo dotado de una individualidad propia y definida, y la tarea del técnico y del legislador consiste en acumular todos los datos posibles y los más extensos conocimientos de la experiencia, para aplicar á ese organismo el sistema que ha de permitirle desarrollarse y florecer.

Como lo hemos dicho en otra parte, consideramos inútil hacer una «enquete» sobre los puertos de Europa, creyendo en cambio preciosa la acumulación de materiales que nos han de permitir, llegado el caso, resolver prácticamente el problema de la explotación del puerto de Montevideo.

Creemos actualmente, dado el adelanto de las obras y la esperanza de que en cuatro años estén terminadas, llegada la oportunidad de abordar la cuestión, así como de resolver también otra cuestión íntimamente enlazada con la presente, á la

(1) Para que se advierta la diversidad absoluta de los sistemas de explotación de puertos, haremos notar que entre los 113 puertos más importantes del Reino Unido de la Gran Bretaña 22 se hallan sometidos al control de la Municipalidad, 87 municipalizados parcialmente, 8 son públicos sin intervención y 16 pertenecen á particulares (fuera de los puertos especiales). La distribución se efectúa del modo siguiente:

Primer grupo—Puertos de Aberdeen, Aberystwith, Arbroath, Barnstaple, Beaumaris, Boston, Bridgwater, Bristol, Cambeltown, Cardigan, Chester, Colchester, Drogheda, Exeter, Galway, Lynn, Penzance, Preston, Stranraer, Weymouth, Wigtown, Wisbech.

Segundo grupo—Puertos de Alloa, Ayr, Banff, Belfast, Berwick-on-Tweed, Blyth, Carnarvon, Coleraine, Cork, Cowes (Isle of Wight), Dartmouth, Dover, Dublin, Dumfries, Dundalk, Dundee, Falmouth, Faversham, Fowey, Fraserburgh, Glasgow, Gloucester, Greenock, Hartlepool, Harwich, Hull, Inverness, Ipswich, Irvine, Kirkcaldy, Kirkwall, Lancaster, Leith, Lerwick, Lime-
rick, Littlehampton, Llanelly, Londonderry, Maryport, Middlesbrough, Montrose, Newcastle-on-Tyne, Newport, Padstow, Peterhead, Plymouth (Cattewater), Poole, Portsmouth, Rochester, Scarborough, Shields (North and South), Shoreham, Skibbereen, Sligo, Southampton, Stockton-on-Tees, Stornoway, Sunderland, Swansea, Tralee, Waterford, Westport, Wexford, Whithy, Whitehaven, Wick, Yarmouth.

Tercer grupo—Puertos de Channel Islands (Alderney, Guernsey, Jersey), Liverpool, Ramsgate, Runcorn, Teignmouth.

Cuarto grupo—Propietarios particulares—Puertos de Androssan, Barrow, Cardiff, Carlisle, Fleetwood, Folkestone, Goole, Grangemouth, Granton, Grimsby, Lowestoft, Milford (Milford Haven, New Milford), Newhaven, Newry, Scilly, Troon.

cual hace referencia el artículo 1.º de la ley de 14 de Julio de 1894. ⁽¹⁾

Ya la subcomisión de estudios del puerto de Montevideo, compuesta de los ingenieros Guérard y Kümmer, abordaba en su informe, en 1895, tan importante materia. Veamos cómo aquellos dos eminentes técnicos encaraban la cuestión:

«Hay dos sistemas ó regímenes de explotación, dice el referido informe: la explotación por medio de una ó varias empresas industriales y la explotación libre. En el primer caso la explotación se hace por medio de una Empresa concesionaria en condiciones determinadas. La Empresa efectúa entonces todas las operaciones con sujeción á un pliego de condiciones. En el sistema de explotación libre, los buques efectúan sus operaciones y los comerciantes proveen á la conservación, despacho, entrega y recibo de sus mercaderías, en la forma que juzgan conveniente, observando las disposiciones consignadas en los reglamentos de puertos. Los rodados, vagones y transeúntes tienen libre acceso y circulación en los muelles.

»Interesa señalar las ventajas que ofrece el primer sistema. Cuando se efectúa la explotación del puerto por una empresa única, resulta gran economía, porque se evita la intervención de muchos empresarios que todos pretenden realizar algún lucro; se evitan también, por ese medio, pérdidas de tiempo, maniobras inútiles, gastos, pérdidas y averías.

»Un empresario único utiliza con ventaja el espacio de que dispone, porque, recibiendo él solo las mercaderías, las clasifica convenientemente, las estiba y responde por igual de todas ellas, sea cual fuese el dueño de las mismas.

»Ocurre con frecuencia en los muelles sujetos á explotación libre, que concurren á efectuar las operaciones tantos empresarios como son los buques; más aun: trabajan muchas veces dos empresarios en la descarga de un mismo buque; el uno,

(1) Deberá formularse un proyecto de construcciones anexas al puerto, maquinarias y demás accesorios relativos al movimiento de embarque y desembarque. (Artículo 1.º inciso 7.º de la ley de 14 de Julio de 1894).

que efectúa las operaciones en la bodega, desarrima la mercadería y la eleva; el otro, que llamaremos empresario de tierra, recibe la mercadería de manos del primero y la desembarca; ¿Cómo se explica esta complicación? Sencillamente porque el consignatario del buque percibe una comisión en las operaciones que se efectúan en la bodega y las subsiguientes hasta hacer entrega de la mercadería al que ha de llevarla á tierra y por lo tanto tiene interés en que aquellas operaciones sean llevadas á cabo por empresarios elegidos por él.

» Por lo general, el material empleado en los puertos cuya explotación ha sido confiada á una empresa única, es más completo y más perfeccionado que el que se encuentra en los puertos explotados libremente.

» Un empresario puede fácilmente, en las condiciones indicadas, proveerse del material más apropiado, modificarlo, completarlo, cuando es necesario regularizar las operaciones, en razón de la importancia y de los medios de que dispone. No sucede lo mismo cuando la explotación es libre.

» Es difícil determinar en ese caso cuáles son las maquinarias, aparatos y demás accesorios que pueden convenir á las operaciones, desde que éstas han de ser efectuadas por numerosos armadores, comerciantes y empresarios que han de emplear procedimientos distintos.

» En el primer caso, el material empleado por una empresa única puede ser lo más completo y perfeccionado, porque es tan sólo uno de los elementos con que han de realizarse operaciones múltiples.

» En este caso, los gastos que por tal concepto se originan no representan sino una pequeña parte del costo de dichas operaciones.

» En el caso de ser libre la explotación, el material de que venimos hablando se reduce á máquinas y aparatos usados, con más frecuencia, y sólo en el caso de un tráfico de consideración resultan productivos la adquisición y el empleo de un material completo y perfeccionado.

» Cuando es una empresa única la que tiene á su cargo el efectuar las operaciones en el puerto, los armadores y los capitanes de los buques pueden ser autorizados á entregar la mercadería á la empresa referida, bajo la responsabilidad de esta última, sin esperar á que estén llenadas las formalidades de uso y sin que estén presentes los dueños ó los consignatarios de la carga.

» Por otra parte, puede el capitán exigir el pago del flete tan pronto como se ha verificado el examen de la carga.

» Cuando se trata de muelles explotados libremente, el capitán ó el que ha efectuado el desembarque de las cargas tienen forzosamente que entregar ésta á aquellas personas á quienes pertenece ó viene consignada.

» Éstas, por lo general, sólo las reclaman después de vencido el plazo señalado á tal efecto por los reglamentos del puerto. Por este medio queda muchas veces demorado el pago del flete, dando lugar á repetidas reclamaciones.

» En tesis general, la explotación de un puerto por intermedio de una empresa á quien se ha otorgado esa concesión ofrece ventajas de consideración si se la compara con la explotación libre.

» Esas ventajas desaparecen, no obstante, en ciertos casos. Ellas no existen cuando se trata de operaciones sencillas como son las de transbordo directo del navío á los vagones y rodados y viceversa y las de embarque ó desembarque de mercaderías que han de ser retiradas de los muelles ó embarcadas sin entrar previamente en los depósitos.

» En muchos casos las operaciones de embarque y desembarque pueden ser efectuadas con tanta rapidez y con tanta economía en los muelles explotados libremente como en aquellos en que su explotación está confiada á una empresa.

» Se hace, pues, necesario dejar á la explotación libre una parte, que por lo general ha de ser la mayor, de las operaciones del puerto.

» En ningún caso debe entregarse el puerto á una ó varias

empresas que, como es consiguiente, tratarán siempre de consultar intereses particulares.

»Es necesario que la explotación libre y la explotación por empresas particulares estén en competencia. De esta manera se alcanzará el incesante perfeccionamiento del material empleado en las operaciones y en los procedimientos usados en las mismas, consiguiéndose además la mayor baratura en los precios.

» Pueden existir simultáneamente ambos sistemas de explotación. La explotación libre no excluye la existencia de empresas que tengan á su cargo en los muelles determinadas operaciones y establezcan en ellos construcciones, maquinarias y otros aparatos especiales. Pero es necesario que esas empresas sean limitadas, que se les otorguen concesiones por tiempo breve y que no gocen de privilegio exclusivo alguno que constituya un monopolio en favor de ellas.

» La cuestión relativa al sistema ó régimen de explotación quedará planteada necesariamente desde que se inicie el estudio de las condiciones en que han de ser establecidas las construcciones, maquinarias, aparatos y demás material que ha de ser empleado en el puerto.»

La subcomisión de estudios de 1895 no ha hecho, como se ve, más que bosquejar la importancia de la cuestión y apuntar algunas ideas fundamentales que están de acuerdo con la notoriedad de los ingenieros que firman el informe.

La cuestión de la explotación del puerto queda planteada desde ahora, cuando las obras se han efectuado ya por valor de cinco millones y cuando todos ven no remoto el día en que nuestros *quais* sean abiertos al público.

Como hemos dicho más arriba, no pensamos proponer un sistema de explotación calcado en tal ó cual puerto. No podemos decir: el puerto de Montevideo debe ser explotado como Hamburgo ó Bremerhaven; lo único que nos será dado es hacer un rápido estudio de los diversos regímenes de explota-

ción y deducir cuáles son las buenas ideas aplicables en Montevideo que hemos encontrado aquí y allá.

En primer lugar, hay que insistir en la idea ya enunciada por los ingenieros Guérard y Kümmer sobre la no incompatibilidad de un sistema de explotación con otro sistema. Dentro del mismo puerto pueden ensayarse y aplicarse diversos regímenes, más aun en Montevideo, donde después de las dársenas A y B, la naturaleza, admirablemente dispuesta, deja todo el semicírculo de la bahía para las futuras extensiones susceptibles de aplicación de diversos sistemas.

Creemos, sí, que aunque se adoptara la diversidad, cada dársena debe tener un sistema, pues no es conveniente, aunque la compatibilidad sea posible, acumular varias acciones y autoridades en un reducido espacio.

Otra observación necesaria es la de que no deben considerarse definitivos los sistemas que se adopten, pues la obra portuaria, en todas sus facetas, debe ser perfeccionada siempre, á medida que el progreso así lo demande.

Diversos sistemas

- I. REGLAMENTACIÓN DEL ESTADO.—II. REGLAMENTACIÓN DELEGADA DEL ESTADO.—III. REGLAMENTACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD.—IV. REGLAMENTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMERCIO.—V. REGLAMENTACIÓN DE LAS COMPAÑÍAS.—VI. EXPLOTACIÓN LIBRE.

I.—Reglamentación del Estado

El Estado, según nuestro Código Civil (artículos 430 y 431) posee el dominio eminente de los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental, que son bienes nacionales de uso público. Él es, por tanto, dueño de los *quais* y de las dársenas del futuro puerto comercial. Es el administrador supremo de los dineros públicos y le corresponde, por medio del Poder Legislativo, á iniciativa de la Cámara de Diputados, fijar los impuestos y por medio de las oficinas especiales de-

pendientes del Poder Ejecutivo percibir las rentas. Es, pues, indiscutible, dentro de nuestro régimen, que es al Estado á quien corresponde virtualmente y por derecho propio la administración y explotación de todos los puertos de la República. Ese derecho, incontrovertible en principio, no se ejerce comúnmente en la práctica, y la explotación de los puertos en distintos países, en lugar de efectuarse directamente por la Administración general, se verifica, ya de una manera delegada, ya á nombre propio, por distintas corporaciones, tales como la Municipalidad, la Cámara de Comercio, etc., etc.

Veamos qué se entiende por explotación directa de un puerto por el Estado. Cuando la reglamentación es absoluta en este sentido, el puerto se convierte en una verdadera oficina del Estado. Una autoridad administrativa y otra comercial dependiente de un Ministerio, que podría ser el de Fomento ó el de Hacienda entre nosotros, es la que se encarga de todo el trabajo del puerto, de la carga y descarga de los navíos, del arrumaje de las cargas, de la conducción y custodia en depósito, siendo los jefes de equipo, y aun el personal de obreros de las distintas categorías mencionadas en otra parte, verdaderos empleados públicos. La administración comercial del puerto percibe de los comerciantes ó agentes los derechos de distinta categoría que establezca la ley y abona los haberes de cada empleado, desde los directores hasta los obreros.

Las penas disciplinarias, multas, suspensiones, inhabilitaciones, las remociones con causa debida, así como los ascensos, premios, recompensas, son del resorte exclusivo del Ministerio respectivo, con anuencia, naturalmente, en los casos graves, del Poder Ejecutivo de la Nación.

La explotación directa del Estado consiste, en una palabra, en considerar al puerto una grande institución pública, con miles de empleados á su servicio y sometidos jerárquicamente á la potestad de las autoridades administrativas. El Estado debe adquirir todo el material para la explotación, como ser: maquinarias, vías férreas interiores, vagones, guinches, grúas,

elevadores, enfardadores, balanzas, etc., etc., necesitando una combinación financiera para adquirir ese material, que debe reunir las mejores condiciones y que generalmente demanda una erogación de varios millones de pesos.

Además, la Administración debe conservar ese material en perfecto uso y reemplazarlo por su cuenta cada cierto número prudencial de años, para que siempre esté de acuerdo con las necesidades generales del comercio.

La explotación directa por medio del Estado, que implicaría entre nosotros un cambio fundamental en el régimen del puerto de Montevideo, ofrece grandes ventajas, á la vez que algunos inconvenientes.

La unidad de la acción en el trabajo del puerto está asegurada, las huelgas disminuídas en un cincuenta por ciento, la tranquilidad de los obreros, que tienen en ese caso un solo patrón, todopoderoso, pero justo generalmente y sometido al control de la opinión pública. La regularidad en el pago y la exactitud de la entrega personal, también pueden contarse entre las ventajas del sistema. La misma estabilidad de los obreros y la solvencia del patrón deben también anotarse como circunstancias favorables. Además, los impuestos son percibidos más eficazmente y el control puede ser constante.

Este sistema puede adoptarse en nacionalidades de territorio no muy dilatado, de régimen unitario y en las cuales la vida principal reposa en la actividad de un puerto.

Entre los inconvenientes del sistema que estudiamos es dable señalar la excesiva intervención de la administración pública en el trabajo, las influencias que generalmente se ponen en juego para conseguir puestos ó empleos en la administración pública, reñidas con la competencia é idoneidad de los candidatos, la falta de emulación que trae consigo el monopolio del Estado, el gasto enorme que debe efectuar la administración para adquirir los útiles de explotación y renovarlos inmediatamente, cada vez que sea necesario. El abatimiento momentáneo de las empresas particulares, que muy deficiente-

mente hasta ahora, sin método y con escaso control, han efectuado los trabajos del puerto, es el problema de la responsabilidad de la administración.

Con relación al interior, el régimen directo constituye una garantía de seriedad y rectitud, y en cuanto al país, evita la ingerencia de capitales extranjeros en tan delicada materia y afirma la autoridad nacional. Al mismo tiempo presta á las instituciones una fuerza conservadora de gran utilidad en determinadas circunstancias.

La explotación directa es un sistema poco en boga en los puertos europeos. En el viejo mundo, un puerto merece un concepto muy distinto al que todavía le damos entre nosotros, lo mismo que en la República Argentina, Chile, Paraguay, etc. En Europa, un puerto se considera uno de los tantos puntos de comunicación con el exterior, librándose su administración á las autoridades de ese punto, revistiendo todo un carácter puramente local.

En Francia, en Alemania, en Inglaterra, cada puerto está servido por muchas vías férreas que lo comunican con la red general, y una mercadería va igualmente á París desde Cherburgo ó el Havre, que desde Boulogne Sur Mer ó Saint Malo.

En nuestro país, lo mismo que Buenos Aires en la Argentina y Valparaíso en Chile, Montevideo es el punto de arranque de los ferrocarriles, es el asiento principal de la exportación é importación, y lo será por muchos años, en virtud de las construcciones emprendidas. La Paloma, Piriápolis, Sauce, Fray Bentos y Paysandú podrán desempeñar en nuestro país un rol parecido al de Rosario y Bahía Blanca en la Argentina, pero á nadie le es dado desconocer que la supremacía del puerto de Montevideo está asegurada por todo el siglo veinte. La autoridad local en Montevideo viene á ser, por la fuerza de las cosas, la autoridad nacional; de modo que el Estado se halla íntimamente vinculado al puerto, que constituye, además, la principal de las rentas.

De modo, pues, que, si bien en Europa el régimen directo

no es aplicable en la generalidad de los casos, en Sud América las cosas todavía no presentan ese aspecto. Una autoridad central no puede administrar un centenar de puertos, pero bien puede entender directamente en un solo puerto, máxime cuando ese puerto constituye la principal riqueza de la nación.

No hacemos estas consideraciones para decidírnos de inmediato por la explotación directa de la Administración pública, sino para eliminar una causa de impedimento que podría creerse irreductible, para explicar la diferencia de conceptos entre los puertos europeos y los sudamericanos y para demostrar que, entre los sistemas propuestos al legislador, puede muy seriamente tomarse en cuenta el de la explotación directa.

En Europa, sólo un puerto de la más grande importancia está explotado directamente por el Estado. El puerto de Hamburgo, al cual nos referimos, constituye la vida del Estado del mismo nombre, de dimensiones pequeñas é íntimamente ligado con el gran puerto comercial. Sin hacer comparaciones, podemos decir que existen análogas circunstancias en el Estado libre de Hamburgo y en nuestra República.

«La reglamentación administrativa en Hamburgo, dice un autor, difiere esencialmente de la que desearían implantar los socialistas. Ella no constituye ningún monopolio en beneficio del Estado. El Estado está lejos de explotar todos los docks y por consiguiente de regir á todos los trabajadores de la poderosa metrópoli del Norte. Sobre los *quais* y en los depósitos que se ha reservado, el Estado imprime sin duda la dirección que juzga conveniente á los equipos de trabajadores que le pertenecen, pero fuera de ese dominio los numerosos obreros contratados por otros empresarios gozan de una libertad completa.» ⁽¹⁾

(1) Nos parece un poco disminuida en estas líneas la ingerencia del Estado de Hamburgo en la administración del puerto. En efecto: todos los *quais*, con excepción de uno solo, son de propiedad pública y están administrados por el Senado de Hamburgo (por la constitución hamburguesa el Poder Ejecutivo reside también en el Senado), el cual emplea al efecto alrededor de mil trabajadores permanentes (*acordarbeiter*) y un número variable de auxiliares.

La Compañía Transatlántica «Hamburg Americanische Gesellschaft», que hace el servicio de Norte América, ha arrendado al Estado de Hamburgo la darsena Patersen y es la única Empresa particular que tiene á su cargo la explotación directa. Esta Empresa, además, se halla estrechamente vinculada al Estado y al Gobierno imperial.

La administración de los *quais* es la autoridad instituída por el Estado de Hamburgo para ejercer una vigilancia especial sobre los obreros de los diques que le pertenecen. Esta administración depende del Ministerio de Comercio é Industrias.

Aunque Hamburgo no constituye el tipo de una administración exclusiva por parte del Estado, no es posible negar que, entre todos los puertos del mundo, es el que más se aproxima á ese tipo.

En Hamburgo, el sistema directo de explotación ha dado admirables resultados, los cuales se deben no solamente á las reducidas dimensiones del Estado, á la excepcional importancia comercial, sino también á la organización política y social, que hace tolerable y hasta grata para los alemanes la ingerencia del poder en todas las actividades individuales. (1)

Vamos á prescindir de intento de los detalles de la organización del trabajo en Hamburgo, pues solamente interesa, con respecto á Montevideo, el método de explotación como tipo en los lineamientos generales.

Al finalizar este capítulo hemos de abrir opinión sobre cuál sistema es el más conveniente para adoptar en Montevideo, y entonces vamos á insistir en el puerto de Hamburgo, que muchas enseñanzas encierra.

Para darnos cuenta de la superioridad, con respecto á los obreros, que importa la administración directa, vale la pena hacer constar que, estando los obreros hamburgueses, como se ha visto en otra parte, mal remunerados, gozan de una posición relativamente desahogada.

(1) El Estado libre de Hamburgo cuenta con un millón de habitantes y posee en propiedad la administración de su puerto. Los docks fueron construídos en los años 1880-88, después de grandes *enquets* científicamente realizadas, y son de los mejores del mundo. Están situados á unas cincuenta y ocho millas de la desembocadura del *Elbe* y ocupan un conjunto de 1.133 acres, contando con los *quais* recientemente inaugurados. La profundidad del puerto de Hamburgo es mayor, en aguas altas, de 25 pies.

El resultado pecuniario de Hamburgo no ha sido brillante, á pesar del notable incremento del puerto, por cuanto se prosiguen constantemente obras de ensanche y mejoras que absorben en absoluto las ganancias y hasta introducen un déficit en el presupuesto. No se puede calcular á cuánto ascienden las pérdidas cada año, pues no se ha publicado un balance al respecto.

He aquí cómo describe un viajero la situación de esos trabajadores:

«Los alojamientos de los obreros del puerto de Hamburgo constan generalmente de tres piezas: un cuarto de dormir, una cocina, una pequeña sala ó pieza de comida y recreo. Las dos primeras piezas generalmente mal tenidas y pobremente puestas, pero la última demuestra una cierta comodidad. He observado algunos viejos muebles de buen aspecto, pequeños cuadros, la mesa cubierta con carpeta, en una palabra, la existencia de cierto confort que puede compararse á los pequeños comerciantes belgas.

»El precio de arrendamiento es de 250 á 300 marcos por año, pago generalmente por trimestre.» ⁽¹⁾

Nuestras observaciones personales no coinciden en un todo con la impresión precedente.

Antes de volver sobre el tema, deseamos señalar las condiciones en las cuales, á nuestro juicio, puede dar resultado el sistema de explotación directa, condiciones que reúne la República de Hamburgo y de las cuales no está muy lejos nuestro país:

1.^a Importancia excepcional del puerto como representación económica en la vida del país.

2.^a Puerto que corresponda á la ciudad asiento de los poderes públicos.

3.^a Forma de gobierno unitaria. Centralización administrativa.

4.^a Territorio nacional de no muy dilatada extensión.

5.^a Costumbres políticas y sociales que permitan la ingerencia del poder público en las iniciativas individuales.

6.^a Reconocimiento del Estado por los ciudadanos como «insospechable» en el manejo de fondos, en la provisión de empleos, etc., etc. Falta de desconfianza, en una palabra.

(1) Sin embargo, en los últimos años, la disminución progresiva de los salarios y las crisis repetidas han prestado un tinte sombrío á la vida de los *dockers* hamburgueses.

Las cuatro primeras condiciones se encuentran reunidas en nuestro país. Reconocemos que la quinta está sujeta á algunas trabas constitucionales y sobre todo de costumbres y tradiciones. En cuanto á la sexta, la sucesión de gobiernos de escrupulosa honradez debe haber formado ya en el espíritu de todos los ciudadanos la noción á que se refiere.

Esta noción fundamental de respeto y consideración á la autoridad superior, que existe en los pueblos de Europa y Norte América, es necesario desarrollarla y fortificarla en la América del Sur como base de orden y progreso.

II.—Reglamentación delegada del Estado

El Estado, dentro de este sistema, se reserva, como propietario de los *quais*, de las dársenas y del material, la explotación del puerto; pero en lugar de efectuarla de un modo directo, es decir, por sus propios empleados, la delega en diversos equipos ó corporaciones que no alcanzan á tener los caracteres de sociedades ó compañías. Las concesiones de trabajo son, en este caso, de muy escasa duración; las personas con quienes el Estado contrata no poseen grandes capitales ni son dueñas del material, y la autoridad se manifiesta por una constante vigilancia ó inspección.

El Estado, en este caso, no nombra más que los empleados superiores de la administración portuaria, y agentes particulares, mediante un pago establecido, ejecutan el trabajo, no siendo otra cosa que intermediarios entre el Estado, las empresas de navegación y los comerciantes en general. Cada contramaestre ó jefe de equipo puede enganchar á los obreros que considere necesarios, aplicar penas, despedirlos, convenir salario, etc., y establecer todas las estipulaciones que sean de su agrado. Pero el Estado se reserva un derecho de revisión y apelación en cada caso, mucho más directo y eficaz que cuando son las compañías ó sociedades con larga concesión y propietarias del material las que verifican el trabajo.

Este sistema es muy semejante, en principio, al de la administración por compañías ó sociedades, mas se diferencia especialmente :

- 1.º En el término de la concesión.
- 2.º En el capital de los agentes que contratan con el Estado.
- 3.º En la propiedad del material, que en un caso pertenece al Estado y en otro á las compañías.
- 4.º En la ingerencia de la administración.

Se diferencia de la administración realizada directamente por el Estado, en que en este sistema no tienen carácter de empleados públicos los trabajadores del puerto y en que quedan librados los detalles de ejecución á la iniciativa particular.

Al estudiar el sistema empleado hasta hoy en Montevideo y al dar á conocer nuestras opiniones sobre el más conveniente método de explotación, tendremos ocasión de insistir sobre la delegación de la potestad administrativa del Estado en materia de puertos.

III. — Reglamentación de la Municipalidad

He aquí un sistema novedoso que atrae á primera vista y que parece realizar la fórmula, extendida hoy en todo el mundo, de conceder cada vez más amplitud á la jurisdicción de las municipalidades.

La municipalización de servicios públicos es hoy un problema resuelto en Europa. Hull, Liverpool, Hamburgo, Colonia, etc., han sometido á la potestad de las comunas, con un éxito indiscutible, muchos de sus servicios, deficientemente cumplidos, antes de la reforma, por los particulares. Un puerto, se ha dicho, no es otra cosa que la entrada marítima de la ciudad, el punto de contacto con el exterior; si bien es nacional en el sentido de que pertenece al Estado, es esencialmente local porque pertenece á la ciudad. El Gobierno del Estado tiene mil graves preocupaciones que le impiden hacerse cargo de la administración de un puerto; luego, la ad-

ministración de ese puerto corresponde á los señores de esa ciudad, es decir, al Municipio, que es el que está más en contacto con el comercio, con la industria, con la locomoción, con los transportes, con los particulares en general. Este razonamiento ha creado, en Alemania especialmente, una doctrina jurídica según la cual es á las comunas á quienes pertenece de hecho, sin desconocer el dominio eminente del Estado, la administración del puerto local. La comuna administra el puerto, como administra los mercados, los mataderos, las aguas corrientes ó la luz.

La ciudad de Colonia, en Alemania, ha sido la primera que ha municipalizado el servicio de sus docks.

Después de muchos estudios y meditaciones sobre los diversos planes de reforma, se adoptó una decisión en 1897, en la que no tuvieron escasa participación las ideas socialistas, según la cual se sometía la explotación del puerto de Colonia á la potestad de la comuna.

El reglamento estableciendo la nueva situación entró en vigor el 1.º de Noviembre de 1897, consagrandó un acuerdo entre los comerciantes y la autoridad municipal del puerto.

Un autor ⁽¹⁾ que ha seguido de cerca el proceso de las reformas del puerto de Colonia dice al respecto: «Á pesar de los reproches que merece la administración severa y demasiado autocrática vigente en los muelles del Estado de Hamburgo, nadie dudará de preferirlos al sistema seguido en Colonia. El nuevo orden establecido en Colonia no podrá prevenir los conflictos. Si él marca un progreso del punto de vista de la unidad del trabajo, si él ha facilitado la tarea á los comerciantes, si ha cortado en absoluto ciertos abusos, resultado del empleo demasiado frecuente de intermediarios, él ha descuidado en cambio dar legítima satisfacción á los obreros.»

La municipalización de los docks ha constituido un programa importante para los partidos socialistas europeos. En el con-

(1) Gilles de Pelichy.

tinente europeo, donde la centralización de los poderes es generalmente muy acentuada, se ha iniciado en los últimos veinte años un movimiento de descentralización y los socialistas han creído devolver al patrimonio del pueblo la administración de los puertos, mediante la entrega de ellos á las comunas.

La explotación por la municipalidad es, pues, la más democrática de todas las formas, pues es sabido que en Europa desde los comuneros, y en Sud América desde los cabildos abiertos, la municipalidad ha representado la soberanía inmediata y directa de los pueblos.

John Burns, el obrero mecánico inglés, el célebre agitador huelguista de los docks del 89, Ministro de la corona de la Gran Bretaña hoy día, se expresaba en esta forma al contestar una consulta: «Soy favorable á la municipalización de los docks de Londres por razones tanto industriales como de bienestar general. Si esta reforma estuviera adoptada, un buen número de males constatado en el modo actual de explotar los docks podría ser corregido. Sólo la propiedad de los docks centralizada en las manos de la autoridad municipal puede asegurar un trabajo regular y permanente.

»La propiedad comunal, y en consecuencia la reorganización del trabajo, quitaría toda razón de ser á la mayor parte de las quejas formuladas por los trabajadores.»

Joseph Edwards, una grande autoridad en la materia, decía:

«En Liverpool los docks no han sido municipalizados. Una gran suma de labor, y una mucho más grande economía, por no decir exceso de facilidad y de estabilidad material para los obreros, resultarían del control oficial de ese trabajo.

»El control municipal sería naturalmente más popular, más democrático y más favorable á la conclusión de la paz y al bienestar general, que la vigilancia ejercida hasta nuestros días por la administración de los docks.

»Personalmente, estoy convencido que la nacionalización ó la municipalización de los docks sería un gran paso en la vía de una organización racional y proficua del trabajo.»

Por su parte, un grupo de obreros, consultado por el mismo autor de la *enquete*, contestó: «Nosotros dejamos á usted la respuesta de si es mejor para nosotros estar sometidos irremediabilmente á una sola autoridad, que será soberana, ó poder rescindir nuestros contratos y trabajar por cuenta de tal ó cual empresario que nos convenga mejor. Por nuestra parte nos inclinamos á la segunda solución.»

La tarea de la municipalización de los docks no deja de ser seductora, pero es menester confesar que, entre nosotros, por lo que respecta al puerto de Montevideo, no podría implantarse sin remover obstáculos al parecer insuperables.

Sabido es por demás la situación semiautónoma en la cual ha colocado á las Juntas la Constitución de la República. Y aunque la ley orgánica de 10 de Julio de 1903 ha contribuido á desarrollar facultades que antes sólo en potencia existían, no ha podido esa ley sanear el vicio ingénito proveniente de la carta fundamental.

Además, la Municipalidad necesitaría, para asumir tan grave carga como es la administración del puerto, ser poseedora de grandes rentas, contar con una posición pecuniaria más que desahogada, rica, como para adquirir por sí los instrumentos y materiales de explotación, que, como ya lo dijimos en otro lado, deben importar varios millones.

Por otra parte, la inmensa importancia que el puerto de Montevideo tiene en la República, hace que dicho puerto se considere más bien nacional que local y que su administración parezca corresponder más bien al Estado que al Municipio, siguiendo el ejemplo análogo ya citado de Hamburgo.

Si desechamos por causas diversas, accidentales la mayor parte de ellas, la municipalización de los docks de Montevideo, no queremos condenar el sistema, y, antes bien, consideramos que puede ensayarse en algún otro puerto de la República. Recién después de estar en vigor dentro del mismo país diferentes regímenes de explotación es que experimentalmente podrá proclamarse el más ventajoso.

IV.—Reglamentación de la Cámara de Comercio

Se ha ideado colocar los puertos bajo la potestad administrativa de una autoridad insospechable que no sea el Estado mismo, ni la municipalidad, ni las grandes compañías, que ofrezca á todos, trabajadores y empresarios, una garantía indudable y que al mismo tiempo represente los intereses generales de la navegación. Se ha creído encontrar esa entidad en las Cámaras de Comercio.

Mejor que nuestras palabras, da idea de lo que significa este sistema y de sus resultados en el puerto de Nantes, la siguiente descripción contenida en una monografía especial:

« El puerto de Nantes nos ofrece uno de los raros ejemplares de esta interesante institución. (Administración de la Cámara de Comercio).

» Ya anteriormente ella había sido intentada en los Países Bajos. En el presente, en las villas donde la Cámara de Comercio es propietaria ó empresaria de los depósitos, esta organización parece prestar grandes servicios tanto para el desenvolvimiento recíproco de las agrupaciones de trabajadores (empresarios y obreros), como para su aproximación en un Consejo permanente de conciliación y arbitraje. Sin embargo, nosotros no queremos preconizar la extensión de este régimen á todos los puertos de mar; es necesario tener en cuenta las muy variables circunstancias de las costumbres, del régimen administrativo, de los sentimientos políticos y religiosos. En Nantes, la corporación de cargadores recibe de la Cámara de Comercio el derecho exclusivo de la manipulación de sus mercancías á la entrada, á la salida y en el interior de los almacenes donde ella tiene la administración. Para facilitar esas operaciones, la mencionada Cámara concede todavía gratuitamente á la corporación el uso de su material y da un fondo movable de cuatro mil francos para hacer anticipos á los miembros y pagar los auxiliares.

» En cambio de esas ventajas, la corporación de los cargadores responde en caso de avería, daños, salidas indebidas, lo mismo que de los perjuicios causados por simple negligencia.

» Las ventajas que ofrece la presente organización pueden resumirse así:

» I. VENTAJAS PARA LOS COMERCIANTES — *a)* Ocupar á obremos ventajosamente conocidos y honorables. *b)* En caso de pérdida ó de deterioración de mercaderías, la corporación se hace responsable de los daños solidariamente con cada uno de sus miembros.

» II. VENTAJAS PARA LOS TRABAJADORES — *a)* Desde el punto de vista material — 1.º Son dirigidos por hombres competentes é interesados en la buena marcha de los asuntos. 2.º Tienen asegurado un empleo fijo y remunerador. 3.º Escapan al abuso que frecuentemente entraña el gran número de intermediarios. 4.º Usan gratuitamente de un material considerable. 5.º Disfrutan, gratuitamente también, de fondos. *b)* Encuentran en los delegados de la Cámara de Comercio controladores serios de su gestión financiera y sus seguros.

» III. Desde el punto de vista moral — El cargador de la Cámara de Comercio gana regularmente el pan de cada día. Esta certeza del bienestar presente y la esperanza que él cifra en el porvenir, dan por resultado elevar sus aspiraciones arriba del nivel moral ordinario de los humildes trabajadores de transporte. Su trabajo, aunque penoso, ha perdido la inestabilidad y por tanto el nombre deshonoroso de miserable con el cual á menudo es conocido.

» El cargador, asegurado de las condiciones del trabajo, del salario y del bienestar de su familia, no se avergüenza con la calidad de su labor cotidiana, su profesión equivale á cualquier otra, se adhiere á su empleo, á su trabajo, á su corporación, y está tan orgulloso de la liga de unión que representa los emblemas de su trabajo manual, como los señores feudales de la edad media estaban celosos de la reputación y del honor de sus armas.

» El obrero satisfecho de su posición social no es generalmente ni bebedor ni corrompido; estos vicios, nosotros lo hemos constatado muchas veces, no son debidos frecuentemente más que á la falta de energía, al disgusto, á la desesperación misma que engendra una posición inestable entre la ardiente lucha para buscar un bienestar efímero y los largos períodos de un ayuno forzado. Las grandes inquietudes de una vida inestable, penosa y languideciente engendran poco á poco instintos salvajes. No satisfechas las aspiraciones del hombre, el animal se revela; el cuerpo reclama una parte de gozo, que el alma, desfalleciente y poco preparada ya á esa suerte de combates por una deficiente educación, rehusa proporcionar á ese desgraciado.

» El retrato poco halagador del obrero inestable es, después de todo, absolutamente fiel. Existen, felizmente, excepciones; pero, con respecto á la masa de trabajadores, esas excepciones son muy raras; ellas denotan una grande energía de sentimientos y se elevan muy arriba de los hombres comunes.

» ¿La ebriedad, la perversión, no han pasado á la categoría de proverbiales entre los *dockers*? Se nos responderá que los proverbios son falsos muchas veces. Si esta observación no resulta desprovista de justicia en lo que concierne á los trabajadores de ciertos puertos de mar, nosotros debemos constatar, á pesar nuestro, que el proverbio dice la verdad respecto á un gran número de metrópolis comerciales. La causa de este triste estado de cosas reside principalmente, como ya lo hemos señalado, en la inestabilidad, en la ignorancia, en la falta de unión, que distingue á esos trabajadores.

» Es á ese título que la institución regida por la Cámara de Comercio, en vigor actualmente en Nantes, y ya intentada en los Países Bajos, merece ser estudiada. Una vez comprendida, mejorada, transformada, según las necesidades de los tiempos y los lugares, ella nos parece susceptible de atenuar en gran parte los males inherentes á la situación presente.»

Ateniéndonos á la necesidad del lugar, ya que los tiempos

proclaman la intervención de la Cámara de Comercio en casi todas las actividades del comercio mismo, ¿convendría entregar el puerto de Montevideo á la Cámara de Comercio?

Existe en Montevideo una Cámara de tal género que goza de las simpatías y las consideraciones generales, que representa, á no dudarlo, á la parte más importante de nuestro comercio. ¿Pero la Cámara, tal como está organizada, podría llenar debidamente sus funciones?

Para contestar esta pregunta debemos en primer lugar considerar que la autoridad que administre el puerto debe disponer de varios millones para adquirir el material de explotación.

Creemos que la Cámara de Comercio de Montevideo podría desempeñar un rol eminente en la explotación del puerto. Tal rol sería el de formar un núcleo financiero esencialmente nacional para constituir, bajo su alto patronato, el capital necesario para la explotación del puerto. La Cámara de Comercio, integrada por dos miembros representantes del Poder Ejecutivo, para dar en ella una intervención al Estado, podría constituir el sindicato, digamos así, en torno del cual se agruparían los capitales necesarios para la explotación portuaria.

En otro lugar hemos de considerar los inconvenientes de grave naturaleza que traería aparejada una intervención de fondos extranjeros en el mecanismo del puerto de Montevideo, y hemos de demostrar de un modo incontrovertible la necesidad de que sólo el capital nacional sea la palanca de ese mecanismo.

Si no somos partidarios, por motivos que atañen á la idiosincrasia de nuestro país, de la administración directa de la Cámara de Comercio—institución no bastante difundida entre nosotros—creemos, sin embargo, que la Cámara de Comercio podría, como ya lo hemos dicho, desempeñar un importantísimo rol en la explotación portuaria.

Efectivamente, existen sólo tres medios de proporcionar el dinero para explotar el puerto: ó bien el Estado, prorrogando las patentes adicionales del 3 y del 1 % ó mediante otra com-

binación financiera, acomete por sí la empresa, ó bien el capital nacional particular se acumula por cotización para realizar la suma, ó bien se solicita del extranjero el capital necesario.

Es en la segunda de las fórmulas, no sólo la más liberal y simpática, sino la más realizable, donde la Cámara de Comercio puede tener una magna intervención. Si esta honorable institución, de acuerdo con el Poder Ejecutivo, acertara á hallar un arreglo financiero, según el cual los capitales nacionales se suscribieran por acciones, por ejemplo, para explotar el puerto como se emprende una empresa cualquiera, el problema estaría resuelto en admirables condiciones.

La Cámara de Comercio, en ese caso, garantizaría el cumplimiento de las obligaciones, y, por otra parte, tendría ésta una intervención de valiosa eficacia en el manejo de los fondos de la administración del puerto.

Naturalmente que en las breves páginas de este informe no hacemos más que bosquejar ideas, tales como las hemos recogido en las propias fuentes en Europa, modificadas por las necesidades y las exigencias de nuestras costumbres y modo de ser.

Dejamos, pues, mencionada á la consideración futura del legislador la importancia de la intervención de la Cámara de Comercio en la explotación del puerto de Montevideo.

V.—Reglamentación de las grandes compañías

En varios puertos de Europa los equipos de trabajadores son empleados directamente, sin intervención alguna, por las grandes compañías marítimas.

En Bremen la sociedad llamada «Bremen-Lagerhans-Gesellschaft» ofrece un tipo casi perfecto en esta materia. La compañía citada acapara por sí sola casi todo el trabajo del puerto de Bremen, ocupando cerca de mil doscientos obreros en los *quais* y depósitos que el Estado le ha cedido en arriendo

El Estado prescinde, en Bremen, de toda intervención en los

detalles del trabajo del puerto, quedando su autoridad como supremo arbitraje en los casos de no fácil resolución.

De las costumbres, leyes y observaciones sobre el puerto de Bremen, que hemos tenido á la vista, resulta que la continuidad del trato entre la gran compañía y los obreros, suprimiendo en absoluto los intermediarios, ha dado por resultado la estabilidad del trabajo de éstos, que vienen á ser así conocidos y respetados por sus patrones como pequeños propietarios de sus respectivos puestos. Efectivamente, de mil doscientos obreros empleados actualmente por la «Lagerhans-Gesellschaft», novecientos ochenta y cinco son contratados de un modo permanente. Los obreros son pagados todos los martes en las oficinas de la compañía. De ese modo ellos escapan al abuso tan común de entregar el dinero á los empresarios ó intermediarios de equipos. Al mismo tiempo la remuneración acordada los martes tiene por objeto disminuir los excesos del domingo. Los salarios pagos por la gran compañía de navegación de Bremen no son bajos. Los jefes de equipo reciben de 24 á 26 marcos por semana; los trabajadores, aun los de más inferior categoría, de 3 á 4 marcos por día; los obreros especiales alrededor de 5 marcos. Además, cerca de las tres cuartas partes de los obreros son propietarios de sus respectivas casas. Cada una de estas propiedades representa un valor más ó menos de cuatro mil marcos.

En Bremerhaven la poderosa compañía «Norddeutscher Lloyd» desempeña un rol análogo á la «Bremen-Lagerhans-Gesellschaft».

En Londres los «London and St. Katharine Docks», «East and West India Docks», «Victoria and Albert Docks», están bajo la dirección de la sociedad mixta titulada «The London and India Docks Joint Comitee», que emplea más de catorce mil hombres, las tres cuartas partes permanentes.

En Hamburgo, como ya hemos dicho, todos los *quais* son explotados por el Estado, con excepción del *quai* Patersen, el cual lo arrienda la gran compañía «Hamburg Amerikanis-

che», que hace el servicio de Alemania á los Estados Unidos de América. Dicha compañía emplea diariamente más de dos mil obreros.

En Liverpool, en Rotterdam y en Marsella encontraremos también instituciones por el estilo de las ya descritas.

El sistema que concede á las grandes compañías, ya sean de navegación ó de explotación simplemente, las tareas concernientes á la carga y descarga de los buques de un puerto, es en realidad muy seductor, pero entre nosotros su aplicación choca con un inconveniente que nos parece insuperable.

Como acabamos de observar, en Londres, en Hamburgo, en Bremerhaven, en Liverpool, etc., existen uno ó varios docks administrados directamente por las compañías de navegación; pero se trata, en todos los casos, de compañías pertenecientes al mismo país que el puerto, directorios y accionistas absolutamente nacionales, buques de la misma matrícula y bandera que el puerto donde tienen su destino y amarrazón habitual.

Entre nosotros, la marina mercante nacional es incipiente, y, si grandes compañías administraran uno ó varios de nuestros docks, serían compañías alemanas, norteamericanas, inglesas ó francesas, cosa absolutamente incompatible con nuestro derecho marítimo y que llegaría hasta rozar la soberanía del Estado.

Ya nuestro Código de Comercio es liberal por demás, si se compara á los otros códigos, en cuanto á la matrícula de buques y á la nacionalización de los mismos; sería inadmisible en absoluto que esa liberalidad se extendiera hasta permitir el asiento y la administración de compañías de navegación extranjeras en las diversas secciones del puerto de Montevideo.

Ninguna cláusula en los contratos ofrecería bas'ante garantía, en el caso propuesto, contra una osada ingerencia de algún coloso del otro lado del mar, á la cual todavía no estamos en condiciones de repeler por las armas sin enorme sacrificio.

Con respecto á la administración de las compañías nacionales, debemos considerar aún por algunos años completamente ideal este sistema, pues no hay compañía uruguaya bastante

poderosa para acometer por su cuenta la explotación de nuestros docks.

Con respecto á compañías que no tengan otro objeto que la explotación misma, creemos muy posible y aun probable que se llegue á su constitución. Ya hemos indicado cuál es, á nuestro juicio, el órgano llamado á ser vínculo de unión entre los comerciantes para explotar con capitales nacionales una sección ó todo el puerto de Montevideo: la Cámara de Comercio.

Si la Cámara de Comercio, debidamente estimulada y protegida por el Estado, emitiera la idea en nuestra plaza, creemos que á su llamado acudirían á suscribirse muchos capitales nacionales y podría formarse, bajo la tutela del Estado mismo, una empresa nacional explotadora del puerto.

En ese caso, la administración del puerto de Montevideo podría ser mixta y el Gobierno tendría en ella sólo una representación moderada y equitativa análoga á la que debe tener en el Directorio del Banco de la República, una vez realizada su segunda emisión é integrado su capital total.

No debe sorprender este paralelo, porque desde el punto de vista europeo se administra un puerto, se obtienen en él ganancias ó pérdidas, etc., como se administra un banco, una mina, una casa de comercio, procurando que el dinero dé el mayor producto posible directa ó indirectamente; es, en fin, si se trata de particulares, una empresa de lucro.

Un ingeniero que fué nuestro amable interlocutor en el puerto de Southampton, nos decía á propósito de lo que acabamos de narrar: «Vea usted estas magníficas grúas y este riel junto á la borda del navío y estos empleados á gran sueldo; pues bien: el ferrocarril (en Southampton una empresa ferroviaria explota el puerto) ⁽¹⁾ no tiene todo esto para sos-

(1) The London and South Western Railway Company. Esta explotación, admirablemente dirigida, no está destinada á obtener directamente los beneficios del puerto comercial (beneficios insignificantes en casi todas partes), sino indirectamente, á favorecer los intereses de la compañía. En caso de que el Estado sea dueño y administrador del puerto, podría decirse que la rapidez, seguridad y economía en la utilización le reportarían igualmente ganancias en las entradas de aduana, la prosperidad general, etc.

tener su fama ni para contento de los viajeros, ni para satisfacción del rey, que dos veces por año se embarca por este puerto; la empresa hace todos estos sacrificios, sencillamente porque le conviene á su tráfico, porque entran más libras esterlinas en su bolsa si descarga un navío en veinticuatro horas que si lo hace en treinta y seis.»

VI.—Explotación libre

En la explotación libre, los comerciantes ó agentes tienen acceso directo á los *quais* y proceden á la carga y descarga de las mercaderías en la forma que estimen conveniente, contratando estos trabajos con equipos particulares ó con obreros, sin ningún intermediario, y teniendo á su cargo la conservación, despacho, recibo y entrega de las mercancías.

En este sistema, el Estado no tiene otra intervención que la de formular los reglamentos de puerto y mantener el orden y la seguridad por medio de una activa vigilancia. Á veces también la administración interviene en la confección de las tarifas y dicta medidas legales de protección al trabajo.

No juzgamos conveniente la aplicación del régimen libre al puerto de Montevideo. En primer lugar, quita la importancia á las maquinarias y útiles de explotación (condición esencial para la prosperidad de un puerto), por cuanto los particulares se atienden generalmente á los instrumentos indispensables para las operaciones. Suprime, además, la ventajosa emulación de los empresarios á quienes puede concederse el manejo del puerto; introduce confusión y desorden y no beneficia al Estado.

La explotación libre ofrece una aparente independencia en el trabajo, pero la mayoría de las autoridades que hemos consultado, entre ellas los ingenieros Guerard y Kummer, en el informe de la Subcomisión de 1895, se pronunciaron en términos poco favorables sobre tal sistema.

No aconsejamos, por estas consideraciones, su adopción en el puerto de Montevideo.

Explotación actual del puerto de Montevideo

No se sigue un método uniforme en el sistema actual de la explotación del puerto. Sería difícil adivinar un orden, ni siquiera un plan preconcebido en el manejo de las mercancías en el puerto de Montevideo.

Si tuviéramos que clasificar el régimen adoptado, diríamos que es el de la explotación libre, aunque el Estado se reserva varias intervenciones.

No existe una legislación adecuada, no se ha hecho un estudio sobre las necesidades del puerto, y de ahí que las cargas y descargas se efectúen de un modo bien rudimentario.

La intervención policial del Estado, por medio de la Comandancia General de Marina y Capitanía de Puertos y el Resguardo, se hace extensiva á todas las operaciones del puerto; pero el Estado, directamente, no tiene bajo su vigilancia y control más que el trabajo dentro de los depósitos.

Actualmente podría dividirse en cuatro partes ó etapas la descarga de las mercancías: 1.º del buque á la lancha; 2.º de la lancha al muelle; 3.º del muelle al patio; 4.º del patio de la Aduana al depósito. Desde el buque hasta junto al muelle, el trabajo es efectuado por pandillas ó equipos particulares, con los cuales, sin ingerencia de la Administración, se entienden los lanchoneros ó agentes de las compañías, á razón de un tanto la tonelada ó el volumen.

Desde el muelle hasta los patios de la Aduana, el transporte es efectuado igualmente por obreros particulares, sujetos á sus propios capataces ó jefes de equipo, quienes contratan la descarga directamente con los comerciantes dueños de las mercaderías á despachar.

En los patios de la Aduana la manipulación corresponde á los mismos equipos particulares.

Cada comerciante ó agente de las mercancías constituye una vigilancia especial sobre la buena conservación y el apropiado manejo de éstas, haciendo generalmente responsable al capa-

taz ó jefe de equipo de los desperfectos, daños ó averías que ocurran.

La intervención del Estado es más directa en la manipulación de las mercancías en los depósitos de Aduana. El servicio de los peones que trabajan en los depósitos de Aduana está organizado en pandillas ó equipos, bajo la dirección de capataces nombrados por la Dirección General de Aduanas, y dependen inmediatamente del Alcaide, que es un funcionario de la Nación. ⁽¹⁾

El trabajo de estas corporaciones, bajo el control de la Administración, comprende la conducción de las mercaderías desde los pescantes hasta que sean estibadas en los depósitos ó entregadas en los sitios destinados al despacho, y desde que salgan de los depósitos hasta que sean entregadas á los encargados de recibirlas en los muelles. Los capataces deben dar al Estado una fianza que asegure el cumplimiento de las obligaciones contraídas. La responsabilidad de los capataces se extiende á los desperfectos, daños ó averías que se ocasionen en la descarga ó remociones de las mercancías, desde que las reciban en los pescantes hasta que sean estibadas ó despachadas, ó cuando sean sacadas de los depósitos hasta que sean entregadas en los muelles de reembarco. Responden también por los abusos de confianza que cometan sus peones y por toda clase de roturas, faltas ó mala condición en los bultos que hayan recibido en los almacenes que tengan á su cargo y de que no hayan dado aviso al guardaalmacén correspondiente.

Las fianzas que deben prestar los capataces varían entre dos y tres mil pesos oro y según la importancia de los depósitos donde respectivamente trabajan.

El Estado concede las plazas de capataces sin recibir remuneración alguna.

Los capataces están obligados al cuidado y mantenimiento de los almacenes y galpones donde sus equipos operen, así

(1) Reglamentos de Aduana de Febrero 11 de 1887 y de Julio 16 de 1903.

como también á la debida conservación del material de transporte y á la reposición y aumento de éste en caso de deterioro ó insuficiencia.

Se estipula, además, un sueldo de veinticinco pesos oro mensuales, como mínimum, para cada obrero empleado por los jefes de equipo.

Las tarifas que los capataces están autorizados á cobrar á los depositarios de las mercancías son confeccionadas entre los mismos capataces y una comisión de comerciantes de diversas clases de comercio que no bajará de siete miembros. En los casos en que no haya acuerdo entre los comerciantes y jefes de equipo, el Director General de Aduanas decidirá la diferencia.

Como se ve, en la explotación del puerto de Montevideo, el Estado sólo interviene de una manera activa y directa en la última faz de las operaciones de descarga, es decir, en la manipulación de la mercancía, una vez que ésta se halla en los depósitos.

Fuera de los depósitos la intervención del Estado es sólo policial y sanitaria.

La práctica ha demostrado que la manipulación en los depósitos, verificada bajo el control inmediato de la Administración, se efectúa en condiciones regulares y aceptables.

Sistema de explotación más conveniente al puerto de Montevideo

Antes que el primero de los transatlánticos descanse junto á los *quais* de Montevideo, la previsión del legislador debe haber formulado un sistema homogéneo y práctico para efectuar las cargas y las descargas en el puerto con la mayor seguridad, el menor gasto y el mínimum de tiempo posible.

Debe haber desaparecido para entonces el material rudimentario de alzaciento, transbordo y transporte que hoy todavía se

utiliza. ⁽¹⁾ Deben haber sido retirados todos los guinches, rieles y las zorras que hoy existen, y sobre la rampla nueva, junto á los *quais*, al lado de los nuevos depósitos, que reunirán todas las condiciones requeridas por la experiencia moderna, se han de levantar los nuevos aparatos que constituirán el medio de explotación del puerto.

También las pandillas particulares están destinadas á desaparecer en la nueva era portuaria, y así como los mecanismos que se han de emplear en la elevación y transporte de mercancías han de ser de lo más perfeccionado y moderno que exista, es necesario que el sistema de utilización, á su vez, represente la última palabra, para obtener el mayor rendimiento posible. En párrafos anteriores hemos descrito brevemente el procedimiento que hoy se emplea en el puerto de Montevideo, y en el presente capítulo hemos de dar nuestra opinión sobre cuál ha de seguirse en el futuro.

Supongamos los *quais* construídos en los diques A y B, los terraplenes hasta la línea de atraque terminados, y el antepuerto y puerto profundizados hasta 8 ó 10 metros. Supongamos también la larga línea de los depósitos avanzados sobre el extremo del *quai* y las vías férreas cruzando entre el buque y el depósito mismo. Este cuadro, que no es una utopía, sino una próxima realidad, tal vez dentro de breves años, hace formular en seguida las preguntas siguientes: ¿Quién manipulará todo el trabajo del puerto? ¿Quién hará la estiba y desestiba? ¿Quiénes serán los encargados de manejar las grúas y los guinches, de entrar la mercancía á los depósitos ó colocarla en el tren? ¿Quiénes han de cargarlas á las puertas posteriores de los nuevos depósitos en los carros del tráfico?

Para contestar á estas preguntas debemos recorrer con la memoria las páginas que acabamos de escribir sobre diferentes sistemas de explotación.

(1) Somos contrarios á toda adquisición de material de explotación, de alguna importancia, verificada antes de adoptar el nuevo plan general.

¿Con qué objeto el Estado gastará hoy miles de pesos en nuevos útiles, si todo ese material ha de ser provisorio y está destinado á cesar en su funcionamiento el día que se habiliten los *quais*?

¿Se encargará de todo esto una sociedad? ¿Serán los particulares libremente los que manipularán las mercancías? ¿Serán las grandes compañías marítimas? ¿Ó el Estado debe reclamar una intervención general, en la misma ó mayor escala aún que la que hoy se reserva, con respecto á los obreros dentro de los depósitos?

En primer lugar, vamos á señalar la enorme diferencia entre el puerto tal como es hoy, y la institución comercial del puerto tal como será mañana.

El Estado ha gastado y gastará muchos millones de pesos para que las mercancías y los pasajeros puedan cómodamente desembarcar y embarcar en el puerto de Montevideo; el puerto es, por tanto, una mejora que le pertenece y de la cual no sólo posee el derecho, sino el deber de obtener los mayores resultados posibles.

No es lo mismo la costa, la rada abierta de Montevideo, con algunos muelles de madera para servir de acceso, tal como existía hasta hace muy breve tiempo, que la obra pública que cuesta ingentes sumas y de la cual van á aprovechar las empresas de navegación, los comerciantes y el público en general.

En la costa y en los muelles de un puerto natural, el Estado puede no ejercer otras funciones que las de policía y las de sanidad, pero en el recinto cerrado de un puerto comercial, artificial, que el Estado ha construído con sacrificio, tiene no sólo el dominio eminente consagrado por las leyes, sino el uso de la propiedad, la explotación directa y activa.

Mientras el Estado, por una concesión especial, no arrienda uno de los diques ó todos los diques, debe por sí mismo verificar la explotación y obtener las ganancias que una obra pública tan importante representa. Es un nuevo servicio público que se inaugura.

En el capítulo correspondiente nos hemos opuesto á esas concesiones, siempre que se trate de grandes compañías marí-

timas de matrícula extranjera ó de sociedades cuyos capitales sean extranjeros.

Los motivos para rechazar toda ingerencia extranjera en tan delicado asunto, pertenecen á un orden fundamental, y aunque apenas los dejamos bosquejados en este trabajo, nadie se atreverá á desconocerlos.

Quedan para examinar dos fórmulas aceptables, las cuales, cada una de ellas, podría servir de base para la reglamentación del futuro puerto.

1.^a El puerto será explotado por una ó varias sociedades (cada dique una sociedad) nacionales, con capitales nacionales.

2.^a El puerto será explotado directamente por el Estado.

Vamos á analizar la primera fórmula.

El Estado puede conceder en arrendamiento la explotación del dique A ó B, ó de los dos diques á la vez, á una sociedad nacional que emprenda esa explotación con el fin lógico de obtener ganancias como una empresa cualquiera.

El Estado percibiría una suma por concepto del arrendamiento y tendría sobre la sociedad explotadora una intervención directa en las tarifas, además de la natural ingerencia policial y marítima. Los reglamentos de la sociedad serían, naturalmente, aprobados por el Poder Ejecutivo. Los reglamentos y costumbres generales del puerto comercial serían objeto de una Ley de la Nación. La sociedad tendría su directorio y contrataría directamente con los capataces de pandillas todo lo relacionado con el servicio personal inferior.

No es posible imaginar la adopción de este sistema sin contar como base con un considerable capital. Como ya lo hemos dicho, los mecanismos, grúas, guinches, elevadores, medios de tracción y de transporte, necesarios para el puerto de Montevideo, importarían cientos de miles de pesos, tal vez millones, y, naturalmente, la sociedad que deba comenzar su trabajo haciendo tales desembolsos, ha de contar con capital y crédito de grande importancia.

En la formación de esta sociedad de iniciativa particular es que la Cámara Nacional de Comercio puede desempeñar un señalado rol.

¿Qué institución en mejores condiciones que la Cámara de Comercio para reunir bajo los prestigios de su nombre y responsabilidad los capitales necesarios para explotar el puerto?

¿Quién está en mejor situación que la misma Cámara para realizar una operación, con igual garantía para todos los comerciantes, llamada á los más grandes éxitos, si se verifica con sabiduría y parsimonia?

Deseamos, en la modestia de nuestras fuerzas, que este trabajo, leído por los capitalistas, sirva de estímulo para emprender la explotación particular del puerto ó de una sección del mismo.

Si, como de costumbre, el impulso nacional, en asuntos de tan grande trascendencia, se manifiesta débilmente y el tiempo transcurre sin que ninguna idea surja del campo de las iniciativas privadas, el Estado tendrá que abordar por sí el problema de la explotación del puerto.

Al final del presente informe, en un pequeño proyecto que encierra algunas ideas fundamentales, nosotros prevemos el caso.

El Estado, y esta es la segunda fórmula, toma á su cargo la explotación del puerto. No por intermedio de la Dirección General de Aduanas, ya abrumada de tareas, sino mediante la creación de un organismo adecuado, que vendría á ser la Oficina ó Dirección Comercial del Puerto de Montevideo.

Todas las operaciones de carga y descarga en el recinto del puerto, las manipulaciones en los depósitos, el manejo de los guinches y demás aparatos, la colocación de las mercancías en los vagones, la estiba, desestiba y arrumaje, estarían á cargo de una corporación de obreros dependiente directamente de la Oficina Comercial del Puerto, que vendría á ser aumentada en atribuciones y transformada en jerarquía é importancia, lo que hoy es la Alcaldía de Aduana.

En esta fórmula, un tanto radical, pero absolutamente homogénea, todos los obreros del puerto serían asimilados á la clase

de empleados públicos, los capataces serían vigilantes ó jefes de equipo, también empleados á sueldo, de mayor jerarquía, y dependerían de inspectores ó jefes de sección, quienes á su vez tendrían por jefe al Director Comercial del Puerto.

Con arreglo á esta fórmula, la Administración, como en la mayoría de los *quais* de Hamburgo, aplicaría las tarifas; nombraría á todos los empleados comerciales del puerto, desde el Director hasta el último peón; recibiría, por la Tesorería de la Dirección, las sumas que los dueños de mercancías ó sus agentes deban pagar por el transporte y manipulación, según las tarifas vigentes; abonaría el presupuesto de las Oficinas, entregando finalmente, al Estado, el sobrante, si lo hubiere, que vendría á constituir la renta ó el rendimiento del puerto comercial.

Admite todavía este sistema una variante que no lo afecta en lo fundamental. Si no se quiere que todos los obreros sean empleados públicos y se prefiere descargar al Estado de la responsabilidad (en todo caso limitada) por los desperfectos, daños ó averías que se ocasionen en la descarga ó remoción de las mercancías, puede establecerse que los jefes de equipo contraten á sus obreros y ofrezcan fianza en términos parecidos á la que establece el reglamento para el servicio de peones de la Aduana de Febrero 11 de 1887.

Condensando en dos palabras nuestro pensamiento, diremos:

El puerto de Montevideo puede ser explotado directamente por la Administración.

Se creará al efecto una Dirección Comercial, completamente separada de la Dirección General de Aduanas. La Dirección Comercial estará á cargo de un Director Comercial, de un Subdirector, de un Tesorero y del personal necesario para el buen funcionamiento de la Oficina.

La organización de esta Oficina y los detalles de su funcionamiento quedarán librados al criterio legislativo. (Véanse los apuntes finales que acompañan al presente informe).

La Dirección Comercial nombrará, con aprobación del Poder Ejecutivo, los empleados de su dependencia, fuera de los de

Oficina, que serán designados por el Poder Ejecutivo, á propuesta de la Dirección. Desde el Subdirector hasta los obreros de transporte, todos los empleados dependerán del Director Comercial, y éste del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Fomento, hasta tanto no se cree el Departamento de Comercio.

La Dirección Comercial recaudará todas las rentas por concepto de carga, descarga, transporte, estiba, etc., y los demás impuestos del puerto de cualquier clase que fueren, y costeará su funcionamiento, pagando el personal y demás gastos, después de lo cual entregará el sobrante, si lo hubiere, á la Administración, bajo el rubro de « Beneficios del Puerto Comercial ».

Este es, en líneas generales, el plan.

Hay dos puntos, en el sistema que brevemente esbozamos, sobre los cuales se debe llamar la atención.

1.º El Estado debe adquirir por sí todo el material de explotación del puerto.

2.º El Estado puede ser responsable de los daños, desperfectos y averías que ocasionen sus empleados en las descargas ó remoción de las mercaderías.

1.ª cuestión:

Hemos dicho ya que el material de explotación del puerto, construcciones anexas, maquinarias y demás aparatos y accesorios necesarios para el embarque ó desembarque á que hace referencia el artículo 1.º de la Ley de 14 de Julio de 1894, debe ser completamente nuevo y representar la última palabra en seguridad, rapidez y economía.

Para formular el proyecto según dispone el artículo 1.º de la Ley que hemos citado, será necesario que el Gobierno nombre una Comisión competente, que se ha de trasladar á Europa en oportunidad, á fin de conocer exactamente las maquinarias y aparatos necesarios para la utilización del puerto y efectuar de inmediato las compras consiguientes. Recomendamos especialmente el estudio de los puertos de Southampton, Hamburgo, Bremen, Anvers y Génova.

La subcomisión de estudios del puerto de Montevideo, compuesta de los ingenieros Guerard y Kummer, decía, á propósito de esta cuestión, en 1895: «Las construcciones anexas á un puerto, la maquinaria, aparatos y demás accesorios destinados al servicio de aquél, constituyen una de las cuestiones más importantes y más delicadas que se ofrecen al ingeniero encargado de la construcción de un puerto.

» Son tan reducidos hoy los fletes, es tan activa la competencia en las diversas ramas del comercio, que basta muchas veces una diferencia de algunos centésimos de franco para desviar de un puerto y llevar á otro una corriente de actividad comercial!...

» Las construcciones anexas al puerto, las maquinarias y demás accesorios afectados á su servicio deben ser apropiados al destino de aquél y á la naturaleza de las operaciones que en él se efectúen, debiendo tenerse muy en cuenta los usos y las conveniencias de la industria y del comercio.»

La comisión encargada de adquirir este material, debe, en efecto, no sólo tener en consideración las mayores ventajas, en sí, de los materiales, sino su conveniencia á la clase de tráfico del puerto de Montevideo. La naturaleza de nuestras exportaciones, especialmente lo que se llama frutos del país, requiere un material de singular adaptación, cuyo tipo no siempre se encuentra en los puertos europeos. ⁽¹⁾

En cuanto á la combinación financiera que permitirá al Estado adquirir los útiles para explotar el puerto, así como efectuar las instalaciones y demás accesorios indispensables, no podemos abrir juicio por el momento. Sólo nos es dable decir que el resultado extraordinario de las patentes adicionales con las cuales se costea la construcción, y la situación floreciente del tesoro, á cargo de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto, hace factible esperar que del mismo impuesto adicional, ó de los fondos del puerto, una vez su construcción

(1) Entre las instalaciones especiales, llamamos la atención sobre los silos para granos y para carbon, tanques de petroleo, local para animales en pie, cámaras frigoríficas, etc., etc.

terminada ó por terminar, podrían destinarse las sumas para los útiles, instalaciones y depósitos, sin mayor esfuerzo ni perjuicio para el Estado.

2.^a cuestión:

No hay duda que si el Estado toma á su cargo el servicio público del puerto, asume, como si fuera una empresa particular, la responsabilidad del buen desempeño de su cometido.

Esta responsabilidad, que nadie puede eludir, es susceptible, sin embargo, de limitaciones, puesto que hay un interés público en que la Administración no sea víctima de reclamos á cada instante, para satisfacer los cuales no bastaría el tesoro nacional. Sometemos al criterio de la Superioridad dos fórmulas, únicas, á nuestro juicio, posibles de adoptar en materia de responsabilidad.

1.^a fórmula:

La Dirección Comercial se hace responsable por los desperfectos, daños ó averías que se ocasionen en las descargas ó remociones de las mercaderías por el personal á sus órdenes y se responsabiliza también por los abusos de confianza y por toda clase de rotura, falta ó defectos de condición de los bultos, causados por el mismo personal. La responsabilidad de la Dirección Comercial cesa en caso fortuito ó de fuerza mayor ó cuando se demuestre que se ha procedido con toda la diligencia debida.

2.^a fórmula:

Los capataces ó jefes de equipo dependientes de la Dirección Comercial tendrían facultad para nombrar sus hombres y para exigirles fianza, debiendo otorgarla á la Dirección por la suma que se estime suficiente y asumiendo todas las responsabilidades, sin limitación, estipuladas en el artículo 5.^o, incisos A, B y C del Reglamento de Aduanas de fecha 11 de Febrero de 1887.

Las reclamaciones contra el Estado, en uno y otro caso, se harían ante el Tribunal Contencioso del Puerto, en vez de hacerlas ante la Dirección General de Aduanas, como lo prescribe el artículo 6.^o del referido reglamento.

CAPÍTULO III

Organización de las autoridades portuarias ⁽¹⁾

Distingamos en la futura organización del puerto de Montevideo seis autoridades diferentes, que forman un cuerpo homogéneo, bajo la superintendencia del Consejo Superior del Puerto.

Estas autoridades son las siguientes:

- I. Autoridad Técnica: Dirección Técnica del Puerto.
- II. Autoridad Judicial: Tribunal Arbitral Permanente.
- III. Autoridad Comercial: Dirección Comercial del Puerto.
- IV. Autoridad Policial y Sanitaria. Policía de Seguridad y Sanidad.
- V. Autoridad Marítima y Militar: Prefectura del Puerto.
- VI. Autoridad Perceptora de Impuestos de Aduana: Dirección General de Aduanas, Dirección de Vigilancia ó Guardacostas adscripta á la anterior.

I.—Autoridad Técnica

Las obras del puerto de Montevideo no estarán concluídas el día en el cual la última piedra se coloque y se habilite el último metro lineal de sus *quais*. La ola que socava, el viento que trata de derrumbar, el tiempo, las averías, hacen que una destrucción lenta, pero segura, comience el día en que el alborozo público considere los trabajos terminados.

La previsión de los hombres invoca una obra de reparación constante que combata y aniquile esta fuerza destructora de los elementos y del tiempo. Como obra pública, el Estado está en el deber de conservar el puerto de Montevideo apto y propio para cumplir sus fines y en la misma ó mejor situación que cuando se haya efectuado la entrega definitiva. Las

(1) Los detalles referentes á la organización de las diversas autoridades portuarias, tales como las hemos imaginado, pueden verse en los apuntes al fin del informe.

aguas deben conservarse profundas y limpias, las escolleras alineadas y rectas, los *quais* absolutamente aptos para el servicio, y, como el engranaje de una máquina, todo el mecanismo del puerto debe marchar bajo la vigilancia de miradas competentes y de hombres rápidos para la acción.

Allí donde una ola que por mil veces golpeó la piedra, logra arrancarla, debe ir el obrero inmediatamente y colocar otra piedra. Allí donde el esponjamiento del limo ó el relleno hayan quitado algunos centímetros al fondo, debe ir la draga y volver el suelo á la cota necesaria.

Debe existir una diligente autoridad conservadora, que no considere al puerto sino bajo el aspecto de obra pública, y que asegure su permanencia en un ser, á través de los años, teniendo presente la máxima que también, en alto sentido, se aplica á las cosas, «la vida es la muerte». Esto es, que desde el momento en que una obra está en pie, la materia conspira, en el seno de la misma, para su derrumbe.

No puede ser otra, esa autoridad conservadora de índole exclusivamente científica, que la Oficina Técnico Administrativa de las Obras del Puerto.

Pero, naturalmente, esta Oficina, que de constructora ha de pasar á ser meramente conservadora, necesita transformarse, disminuyendo el personal, y, por consiguiente, el presupuesto, y adaptando la denominación, muy conveniente, á nuestro juicio, de Dirección Técnica del Puerto.

Un ingeniero director, el personal subalterno de Secretaría, dos ayudantes, dibujantes, sobrestantes y mecánicos, constituyen, á nuestro juicio, el personal necesario para la instalación de esta Oficina. Los trabajos que ejecutará serán por cuenta de la Administración.

La Dirección Técnica del Puerto tendrá á su cargo la conservación del puerto y de los mecanismos de carga y descarga empleados, siempre que sean propiedad del Estado.

Dependerá del Ministerio de Fomento en tanto no se cree

el Departamento de Obras Públicas, estando sujeta á la vigilancia y control del Consejo Superior. ⁽¹⁾

II.—Autoridad Judicial

TRIBUNALES ARBITRALES PERMANENTES

Dos clases de cuestiones pueden suscitarse en la explotación del puerto comercial: *a)* Colisión de intereses particulares. *b)* Reclamos de los intereses particulares contra el Estado.

a) La colisión de intereses particulares es, en un puerto, la nota frecuente, de cada día. La rapidez siempre mayor de la carga y descarga, la incesante entrada y salida de los navíos,

(1) El sistema de explotación del puerto de Buenos Aires se aproxima mucho al que patrocinamos en este informe, y en los cuadros adjuntos se verá que el gobierno argentino ha obtenido una ganancia líquida de más de dos millones doscientos ochenta mil pesos oro en 1904 y de más de dos millones setecientos treinta mil pesos oro en 1905, lo que representa sobre treinta y seis millones quinientos mil pesos un interés de 6.26 % para 1904 y de 7.49 % para 1905, esto es, un beneficio comparable al obtenido por las mas prosperas empresas ferroviarias.

He aquí los cuadros de la referencia, que convencer de la bondad del sistema que proponemos :

Producto y gastos del puerto de Buenos Aires

ENTRADAS			GASTOS		
	1904 — Pesos oro	1905 — Pesos oro		1904 — Pesos papel	1905 — Pesos papel
Faros y balizas . . .	210.819 80	240.937 26	Dragado y conservación . .	1:273.181 00	1:287.990 00
Sanidad	37.131 01	31.993 37	Aduana (peones) . .	480.570 00	547.563 51
Puerto	490.431 07	532.931 33	Oficina de recaudación . . .	21.353 00	21.353 00
Muelle	826.100 76	932.856 61	Oficina de servicio y conservación del puerto	996.120 00	1:010.880 00
Guinches	306.255 46	373.126 51	Sanidad (aproximadamente) . .	50.000 00	50.000 00
Almacenaje	575.765 89	635.624 74	Diques de carena	50.000 00	50.000 00
Eslingaje	939.666 72	1:115.984 43	Prefectura marítima	400.000 00	400.000 00
Arrendamientos . .	28.257 01	26.911 92	Totales	3:271.224 00	3:317.791 51
Fraccion	242.506 30	256.095 00	Equivalencia en pesos oro	1:439.355 83	1:481.845 38
Saneamiento	9.964 53	10.519 50			
Totales	3:726.738 61	4:215.060 67			

RESUMEN

	1904 — Pesos oro	1905 — Pesos oro
Entradas	3.726.738 61	4.215.060 67
Gastos	1:439.355 83	1:481.845 38
Diferencia á favor del Gobierno	2.287.382 78	2.733.215 29

la aglomeración de mercancías y personas en un espacio relativamente reducido, son causa de mil conflictos de intereses, los cuales se ventilan ante los jueces competentes.

Las contratas de la gente de mar, las arribadas forzosas, los seguros marítimos, los fletamentos, las averías gruesas y comunes, etc., constituyen generalmente controversias importantes que deben dilucidarse ante los Jueces de Comercio; pero se suscitan también en los puertos mil cuestiones de interés pecuniario inferior y que, aunque su categoría parecería impedirlo, se llevan ante los Jueces Letrados de Comercio, porque se hallan comprendidas en el artículo 99 del Código de Procedimiento Civil.

Al ejemplo de algunos tribunales administrativos que hemos examinado en varios puertos de Europa (Londres, Hull, etc.), nos atrevemos á formular un plan de un tribunal permanente que fallara en primera instancia, con apelación en algunos casos ante el Juez competente, todas las diferencias de intereses ó litigios entre particulares que surgieran en la carga, descarga y operaciones en general en el puerto de Montevideo. Este tribunal arbitral podría estar formado de tres personas, sujetas á condiciones especiales: una designada por el Poder Ejecutivo, otra por la Alta Corte de Justicia y otra por la Cámara Nacional de Comercio. El Tribunal Arbitral del Puerto de Montevideo tendría el mismo imperio que los Jueces de la República, y su jurisdicción sería objeto de una ley especial. (Fundamentalmente: toda colisión de intereses entre particulares relacionada con los navíos, cargas y descargas dentro del radio del puerto de Montevideo).

Los fallos de este tribunal serían sin apelación hasta la suma de \$ 500 y entendería en primera instancia en los asuntos que no pasasen de \$ 2.000.

b) Reclamos de intereses particulares contra el Estado. La importancia del tribunal propuesto crece si se declara también su competencia en lo contencioso administrativo. Los reclamos dirigidos contra las autoridades comerciales del puerto, hasta

una suma prudencial de \$ 500, serían fallados sin apelación por este tribunal.

No es nueva en nuestra legislación la doctrina que expone-
mos, por cuanto el artículo 97 del Código de Procedimiento
Civil dispone que, cuando los reclamos contra la Aduana no
excedan de \$ 100, conocerá de ellos el Director, con apela-
ción para ante los Jueces de lo Civil.

No hacemos, pues, otra cosa que ampliar la doctrina conte-
nida en el referido artículo 97 del Código de Procedimiento
Civil, y desarrollar, en forma de un tribunal contencioso admi-
nistrativo, la facultad concedida al Director General de Aduanas.

La tercera función que le estaría reservada al tribunal pro-
puesto sería la de ser árbitro obligado en las huelgas que pu-
dieran suscitarse en el puerto.

La jurisdicción de este tribunal en materia de huelgas y el
imperio para que sus fallos fueran acatados, estarían consa-
grados con el asentimiento de todos, mediante una integración
extraordinaria que se efectuaría del modo siguiente:

Cada vez que se iniciara el movimiento precursor de una
huelga en el puerto, el tribunal sería integrado con cuatro
miembros: dos representantes de todos ó la mayoría de los pa-
trones y dos representantes de todos ó la mayoría de los
obreros. En el caso en que el Estado acometiera por sí la ex-
plotación del puerto de Montevideo, naturalmente la Adminis-
tración nombraría directamente á dos de los árbitros extraor-
dinarios.

El tribunal, integrado en esta forma, estudiaría las diferen-
cias, discutiría las soluciones y pronunciaría su fallo, que se-
ría, á no dudarlo, en la mayoría de los casos, de una eficacia
indiscutible.

Estamos persuadidos que un tribunal respetable, formado de
la manera que indicamos, con conocimiento de las cuestiones
de puerto, y sobre todo altamente imparcial, haría poco menos
que imposibles las ruinosas huelgas del puerto.

III.—Autoridad Comercial

DIRECCIÓN COMERCIAL DEL PUERTO

Se impone la descentralización de las funciones ejercidas hoy por la Dirección General de Aduanas. La autoridad comercial nada tiene que ver con la autoridad perceptora de rentas, dependiendo ésta del Ministerio de Hacienda y aquella del de Fomento, mientras no se cree el Departamento de Comercio.

Hoy, las funciones relativas á la explotación del puerto, es decir, al manejo de las mercancías, á la carga y á la descarga, están en manos, en cuanto á la intervención del Estado, de la Dirección General de Aduanas; pero una vez que el puerto comercial sea abierto al público, la instalación de una autoridad independiente que rija las operaciones se manifiesta como una necesidad imprescindible y perentoria.

La extensión y facultades de las autoridades comerciales están subordinadas al sistema de explotación que se adopte.

Si la explotación se entrega á corporaciones privadas, una autoridad reducida á mínima expresión tendrá atribuciones de verificación y control; pero si el Estado mismo acomete por sí la explotación del puerto, entonces la Dirección Comercial debe ser una importantísima oficina, cabeza directora del movimiento portuario. Como hemos expuesto en otro sitio del presente informe nuestras ideas favorables á esta última solución, vamos á considerar en todo su desarrollo á la Dirección Comercial del Puerto.

Trataremos de describir, dentro de la concisión que ha servido de norma á nuestro trabajo, las funciones de este mecanismo, nuevo entre nosotros.

El transporte de las cargas desde la bodega del buque, donde están estibadas, al *quai*, al depósito, ó al vagón del ferrocarril, la manipulación de las mercancías, en fin, toda la

labor comercial del puerto, debe estar desempeñada por centenares, tal vez millares de obreros. Estos obreros serán pagos por el Estado mismo y dependerán de jefes de equipo ó capacitados (hoy jefes de pandilla), quienes estarán sometidos, á su vez, á los inspectores que dependen de la Dirección Comercial del Puerto.

La Dirección Comercial del Puerto, más que una oficina destinada á producir grandes rentas al Estado, tiene por misión efectuar regularmente las operaciones del puerto y garantizar la rapidez, la seguridad y la economía á aquellos que la utilicen.

Presidirá toda la labor del puerto, aplicará las tarifas para la descarga y carga, percibirá los pagos efectuados por los comerciantes ó agentes, abonará los sueldos á todos los empleados y obreros, costeará su presupuesto general y vertirá en la Tesorería General de la Nación el sobrante mensual, si lo hubiere, bajo el rubro de «Beneficios del Puerto Comercial de Montevideo».

Estos beneficios pueden no ser considerables, pues el Estado no debe considerar la Administración Comercial como una oficina de rentas, sino como un servicio de perfeccionamiento y destinado á llenar las conveniencias generales. He ahí la superioridad de la administración por el Estado: la ausencia del lucro; lo que hace que se empleen las ganancias también en beneficio común y en mejoras del servicio mismo. Las calidades que la Dirección Comercial tiene que implantar esencialmente en la labor del puerto son, como ya lo hemos consignado:

La rapidez, ⁽¹⁾ es decir, que un barco pueda ser cargado ó descargado en pocas horas, que la mercancía sea inmediata-

(1) La continuidad de las horas de trabajo durante el día y la noche es un elemento indispensable de la rapidez. El puerto de Southampton merece citarse al respecto, pues comúnmente se efectúan descargas de dos mil toneladas dentro de las veinticuatro horas. (Royal Commission. Port of London).

A pesar de las deficiencias actuales de la rada de Montevideo y del escaso material empleado, justo es consignar la entera satisfacción de los capitanes y agentes de vapores por la rapidez con que se efectúan las operaciones en nuestro puerto. Debe esto atribuirse á la inteligencia, idoneidad y fácil adaptación de nuestros compatriotas para las faenas maríneas. Recordamos á este propósito la afirmación del veterano comandante de un transatlántico, el cual nos decía que los hombres más hechos para el mar, en el mundo, eran los noruegos y los uruguayos.

mente almacenada, que el abarrotamiento por la lentitud en las operaciones no se produzca jamás.

La seguridad, esto es, que los propietarios ó agentes vean en el manipulador de la mercancía á un elemento diligente y avezado que los ponga á cubierto de todos los accidentes, salvo los casos de fuerza mayor.

La economía, es decir, que Montevideo sea un puerto barato.

IV.—Autoridad policial y sanitaria

POLICÍA DE SEGURIDAD Y SANIDAD

La policía de seguridad ó de orden público en el puerto, requiere un personal que reúna condiciones especiales de idoneidad y competencia. Las policías de Londres, de Hamburgo, de Anvers, que pueden ser citadas como modelos, ofrecen un personal aun más selecto en el radio de los puertos. Los pequeños conflictos que se producen á cada minuto en los *quais*, la ignorancia de los viajeros sobre las disposiciones legales ó municipales, las interrogaciones de todo orden á que están sometidos los agentes de policía, hacen necesaria una gran discreción en los procedimientos electivos del personal y una reglamentación minuciosa y completa.

Juzgamos ventajosa, para llenar estos fines, la creación de la Comisaría ó Sección de Policía del Puerto con local propio, dentro del perímetro del mismo, y sometida á la dirección de funcionarios inteligentes y debidamente instruidos.

No creemos necesario independizar esta Comisaría de la Jefatura de Policía de la Capital, sino, antes bien, como todas las otras secciones de la ciudad, hacerla depender directamente de la Administración central.

Los uniformes, procedimientos, distintivos, de esta nueva policía, serían objeto de una reglamentación especial, la cual podría tomar por base algunas ideas que avanzamos en los apuntes insertos al fin de este informe.

Servicio de incendios

La aglomeración de los navíos en la dársena y de las cargas en los nuevos almacenes, que han de ser de más frágil construcción que los presentes, hacen que el peligro de los incendios sea considerable y que las consecuencias, en caso de producirse el fuego, resulten verdaderamente terribles.

La previsión aconseja establecer un destacamento de bomberos, con local propio, en el radio del puerto, provisto de todos los aparatos y útiles modernos para combatir el fuego en las dársenas.

El cuerpo de bomberos del puerto debe ser constituido por un personal bastante numeroso y competente en las funciones que le son destinadas. ⁽¹⁾

Otros servicios especiales

Antes que se resuelva el problema de los puertos de carbón, petróleo y otros productos inflamables, en los anexos al puerto de Montevideo, que demandarán la creación de policías especiales, habrá ya que preocuparse de los cuerpos de serenos, los conservadores, los vigilantes, los encendedores, los peones de limpieza, etc., etc. Cada una de estas corporaciones será objeto de reglamentaciones particulares.

Policía de Sanidad

Todo el servicio de sanidad del puerto debe quedar sometido, con arreglo á la Ley de 31 de Octubre de 1895, al Consejo Nacional de Higiene.

La cuarentena debe ser definitivamente suprimida, reforzándose los útiles de desinfección, etc., y estableciendo vapores especiales para los servicios de sanidad en la rada exterior.

(1) El Cuerpo de Bomberos actual podría, aumentando su contingente, dividirse en dos puestos: uno en la ciudad nueva ó novísima para los servicios de estas localidades, las de ensanche y de los extramuros, y otro, dentro del radio del puerto, para las necesidades de la ciudad vieja y especialmente del puerto mismo.

Policia sanitaria para los animales importados

Será indispensable la instalación de una Oficina en local aparente, dentro del perímetro del puerto si fuera posible, para la revisión y observación de los animales importados en pie.

Esta Oficina dependerá de la Municipalidad, la cual deberá abonar al Estado el arrendamiento del local. ⁽¹⁾

V.—Autoridad Marítima y Militar

CUSTODIA Y DEFENSA DEL PUERTO

Prefectura del Puerto y Dirección General de Guardacostas

El puerto, bajo uno de sus aspectos, es un puesto militar. La bandera nacional de guerra debe ser izada en un sitio aparente y visible, y tropas armadas de la Nación deben prestarle custodia.

El puerto, además, como punto de contacto con el exterior, necesita poseer una defensa marítima con material y tropa adecuada á las necesidades, según los rumbos de la política internacional.

También la autoridad militar portuaria tiene un carácter semidiplomático, es decir, está encargada de los primeros saludos, de las despedidas de las visitas y demás cortesías á los funcionarios de las potencias extrañas, para todo lo cual es necesario ceñirse á las reglas de un ceremonial marítimo adecuado.

La Comandancia General de Marina y Capitanía de Puertos es la Oficina encargada hasta ahora de estos servicios.

También en el puerto existe otra institución armada, el Resguardo, que depende de la Dirección General de Aduanas y que tiene como misión la vigilancia general del puerto y de

(1) Llamamos la atención sobre la conveniencia de que, no solamente los particulares, sino todas las instituciones públicas que gozan de autonomía y administran sus fondos libremente, abonen al Estado los arrendamientos de terrenos en las zonas del puerto. Es una práctica que hemos advertido con frecuencia en varios puertos de Europa, especialmente en Alemania, y que nos parece muy conveniente y justa.

las costas, especialmente para impedir la defraudación de los derechos de importación y exportación.

Vamos á analizar, con la brevedad que nos hemos impuesto, estas dos Oficinas de la Administración portuaria.

Comandancia General de Marina y Capitanía de Puertos

La sola denominación de esta Oficina hace recordar que no es otra cosa que un anticuado mecanismo administrativo. Ya no existen en casi ningún país del mundo las Capitanías Generales de Puertos, pues implica esta institución una confusión grande de atribuciones y una centralización condenada por todas las autoridades en la materia.

Si por Comandancia de Marina se entiende Apostadero Naval, es menester esperar el crecimiento de nuestra escuadra de guerra, para que un marino de elevada jerarquía ocupe el puesto de jefe en Montevideo, llamado á tener en el futuro grande importancia.

Debemos desligar, pues, de todo lo que se relaciona con la Marina de Guerra, propiamente dicha, la Comandancia de Montevideo. La Marina debe depender, mientras no se cree el Departamento respectivo, de una sección especial del Ministerio de Guerra, al cual le está anexa por la Ley la función de dirigir el poder naval de la República.

La Comandancia de Marina tampoco debe ser Capitanía General de Puertos, pues ya los puertos de la República tienen bastante importancia para emanciparse del de la capital y gozar de una relativa autonomía, dependiendo, como es lógico, de la Sección Puertos del Ministerio de Guerra, en tanto no se cree el Departamento de Marina.

La verdadera función de la Comandancia de Marina es representar la autoridad militar en el puerto de Montevideo y en sus aguas, mantener el orden, acudir en los casos de conflicto, hacer respetar la soberanía nacional por propios y extraños, sostener las relaciones de buena amistad con las auto-

ridades extranjeras que visiten el puerto, garantizar la defensa y la seguridad generales, prestar á las otras oficinas portuarias el apoyo de la fuerza en caso necesario, hacer cumplir los mandatos de la justicia, y atender á los demás servicios que las leyes y los reglamentos le cometan.

Según estas consideraciones, la Comandancia de Marina y Capitanía de Puertos debe transformarse en Prefectura del Puerto de Montevideo, la cual tendrá por jefe á un miembro de la marina militar de graduación jerárquica adecuada.

El Resguardo

Es menester dejar el Resguardo bajo la dependencia inmediata de la Dirección General de Aduanas. En vez de Resguardo, corresponde á esa Oficina el nombre de Dirección General de Guardacostas ó Dirección General de Vigilancia. El Director de Aduanas debe tener á mano una institución armada de la naturaleza del Resguardo para impedir en todo momento la defraudación de los impuestos, así como toda otra clase de contravenciones á las Leyes Aduaneras. Debe circunscribirse, la Dirección General de Guardacostas, al rol de policía aduanera, siendo favorable á los fines de esta institución la existencia de agentes con traje civil, semejante á la policía de investigaciones.

La organización y reglamento de la Dirección General de Guardacostas de Montevideo quedan fuera de los límites del presente estudio.

VI. — Autoridad Perceptora de Impuestos Aduaneros

DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS

Las reformas á introducir en esta importante repartición pública van más allá de los límites de nuestro trabajo. Mencionaremos solamente que la Aduana debe ser descargada de muchos servicios que hasta ahora le han sido atribuídos y que

ha cumplido con esfuerzo y celo dignos del mayor encomio.

Esos servicios pasan, como se habrá advertido, á ser desempeñados por oficinas especiales.

La índole de la Aduana, grande administración perceptora de rentas, hace inevitable que dependa exclusiva y directamente del Ministerio de Hacienda, de modo que la intervención del Consejo Superior del Puerto en la Dirección de Aduanas debe ser sólo relativamente al carácter de superintendencia general que le está atribuído.

VII.—Autoridad Central Superior

CONSEJO SUPERIOR DEL PUERTO

Es indiscutible que la perfección en un organismo portuario sólo se concibe si la serie de autoridades de índole diversa están jerárquicamente sujetas á una dirección única y suprema. Esta dirección debía ser técnica y comercial á la vez, como lo han demostrado en el X Congreso de Navegación los señores Joly, Inspector General de Puentes y Calzadas de Francia, y Mazza, Director Jefe de División en el Ministerio de Trabajos Públicos de Italia. Desgraciadamente, en la práctica no se presenta fácil la combinación que permita, á un tiempo, ser á la misma autoridad dirigente, comercial y técnica.

Tan diferentes son las especialidades de cada ramo; el técnico: la ingeniería, la hidráulica, las matemáticas; el comercial: el derecho, la economía, las ciencias administrativas; que es tal vez un trabajo sobrehumano el pretender unificarlos. Podría encontrarse un hombre en quien la rara casualidad haya reunido dotes de tan diversas calidades; pero la Ley, en su previsión, no puede suponer excepciones ni crear puestos para determinados casos.

Por otra parte, si se prescinde de la unificación en la autoridad superior portuaria, se corren los riesgos del desorden, de la lentitud en el trámite, de la confusión de atribuciones;

todo lo cual sólo puede impedirlo la vigilancia inmediata de una dirección.

Hemos imaginado, para conciliar la dificultad de la dirección única con los peligros que ofrece la autonomía de las diversas oficinas portuarias, el establecimiento de un Consejo Superior del Puerto, comisión administrativa de vigilancia, de representación, que vendría á constituir la cabeza y autoridad central del puerto.

El Consejo Superior no debe estar constituido por personas ajenas al puerto, sino, al contrario, por funcionarios del mismo organismo, lo que asegura la competencia en el asunto y ahorra al Estado las sumas para el sostenimiento del Consejo, puesto que sus miembros son funcionarios de la Administración Pública.

Esos funcionarios serían precisamente los jefes de las seis corporaciones principales del puerto, más el Presidente de la Cámara de Comercio, teniendo como Presidente nato al Ministro de Fomento y eligiendo de su seno un Vicepresidente para el ejercicio de las funciones.

El Consejo Superior estaría formado por:

- I. El Director Técnico del Puerto.
- II. El Presidente del Tribunal Contencioso.
- III. El Director Comercial del Puerto.
- IV. El Presidente del Consejo Nacional de Higiene.
- V. El Prefecto Marítimo del Puerto.
- VI. El Director General de Aduanas.
- VII. El Presidente de la Cámara Nacional de Comercio.

Las atribuciones del Consejo Superior están mencionadas, en general, en los apuntes finales que acompañan á este informe, correspondiendo á la Ley de organización portuaria el determinar detalladamente sus funciones y poderes.

CAPÍTULO IV

El puerto y las vías férreas

La subcomisión que formuló en 1895 el anteproyecto del puerto de Montevideo decía con alta previsión: «Las vías férreas que han de ser establecidas sobre los muelles para el servicio de éstos y de los depósitos, constituirán la estación marítima. Además de esas vías, y, en lo posible á proximidad del puerto, será indispensable una estación de maniobras para distribuir convenientemente los trenes procedentes del interior y dar á los vagones su destino respectivo con dirección á los diferentes muelles, así como para la formación de convoyes en los muelles y su conveniente distribución según los puntos á que hayan de dirigirse. La estación destinada á la clasificación de los trenes y á la formación de convoyes estará perfectamente situada sobre el terraplén, en terrenos tomados al mar sobre la costa Este de la bahía, cerca de la estación actual.

» Este punto es el que más conviene para esa estación y para el empalme de sus vías con las de las ramplas ó muelles.»

Efectivamente, nadie puede negar que uno de los servicios que más directamente ha de contribuir á la prosperidad del puerto de Montevideo es el de vías férreas.

No es posible imaginar un buen puerto sin las comunicaciones perfectamente establecidas, y podría afirmarse que más de un fracaso se debe, no á la disposición de los *quais*, ni á la explotación del puerto mismo, sino á la falta de caminos de hierro sabiamente dispuestos.

El ejemplo de Liverpool, puerto de exportación de Manchester, es brillante, pues esa ciudad, con su admirable sistema de vías férreas y de vías acráticas, teniendo sólo 700.000 habitantes, ha alcanzado un tráfico de cerca de 122.000.000 de libras esterlinas, mientras que Londres, con una población diez veces mayor, cerca de 7.000.000 de habitantes, ha alcanzado

un movimiento de 172:000.000 de libras esterlinas, lo que señala una relativa superioridad muy considerable en favor de Liverpool.

Southampton, que desarrolla en estos instantes una grande actividad, debe ese impulso á la London & South Western Railway Company, propietaria exclusiva y coadministradora de sus docks y muelles.

Marsella debe su extraordinario movimiento en gran parte á la distribución de servicios que ha efectuado allí la Compagnie Mediterranée; y Hamburgo es sin duda el primer puerto de Alemania, principalmente por ser la gran cabeza de líneas férreas del Norte del Continente.

En Sud América, la naciente importancia de Bahía Blanca, alejado puerto del Sur, fuera de las vías de navegación, es debida exclusivamente á los grandes caminos de hierro que el esfuerzo argentino ha llevado hasta ese punto de la costa.

Rosario de Santa Fe, á pesar de las dificultades insuperables que ofrece el río Paraná, por lo cual será siempre un puerto de segundo orden, cifra grandes esperanzas como puerto de salida de tres provincias, merced á las vías férreas.

Santos, el soberbio puerto de escala de Río Grande, no posee aún un considerable comercio, debido al descuido del problema ferroviario en la mayor parte de los estados brasileños

El trazado de vías férreas en nuestro país será dentro de breve tiempo muy satisfactorio. La vía central por Santa Isabel á Tacuarembó y Rivera; el ramal á Paysandú, Salto y San Eugenio; la de Colonia y Mercedes al Oeste, y al Este Nico Pérez, La Sierra y Minas, todas funcionan, y el ramal á Treinta y Tres y Cerro Largo hasta Centurión, ⁽¹⁾ obra de inmensa importancia para el país, será objeto de un trabajo acelerado que muy pronto permitirá tocar por tercera vez con nuestros caminos de hierro la frontera del Brasil. La cabeza

(1) Consideramos que hubiera sido un grave error establecer como cabeza de línea de este nuevo trazado la villa de Artigas. Con mucho acierto, á nuestro juicio, se ha sustituido Artigas por Centurión, que es el paraje impuesto para el término de nuestras vías del Noreste, por razones comerciales y militares.

principal de todas estas líneas férreas, de otras de más corta extensión, y de las complementarias estudiadas ó proyectadas, es el puerto de Montevideo. Júzguese, pues, la importancia de verificar práctica y racionalmente el eslabón que en un instante ha de hacer que la mercancía pase de las bodegas de los navíos recién llegados de lejanos mares á los carros sobre rieles que marcharán hacia nuestras fronteras. Ese eslabón, es decir, el punto de contacto del navío con el tren, constituye uno de los temas más interesantes en la técnica de los puertos.

Cuatro sistemas principales se han adoptado en la práctica de las vías férreas en los puertos: vía férrea propiedad del Estado y explotada por el mismo; vía férrea propiedad del Estado y explotada por las grandes compañías; vía férrea propiedad de las empresas de caminos de hierro; puerto y vías férreas propiedad de las empresas de caminos de hierro.

El mismo dominio eminente que tiene el Estado sobre los puertos, abras, ensenadas, etc., lo posee con respecto á los docks, terrenos ganados al mar, *quais*, etc., del futuro puerto, de modo que la extensión donde deben colocarse las vías, situada en el nuevo perímetro, le pertenece de un modo indiscutible. Si el Estado acomete directamente la explotación del puerto, podría hacer colocar directamente, por administración, las vías férreas del recinto del puerto, hasta su empalme con las exteriores, y efectuar el transporte de la mercadería hasta fuera de sus vías, mediante un flete determinado. Este sería el primero de los sistemas que hemos enunciado.

Si el Estado entrega la explotación del puerto á una gran compañía, podría también esa compañía encargarse de la explotación de las vías férreas, aunque el material fuera del Estado.

Cabe todavía dentro de esta misma fórmula una modificación que ha dado ventajosos resultados en la práctica, esto es, las vías férreas permanecen de propiedad del Estado, pero las explota la misma compañía de vías férreas, la cual abona al Estado un tanto por tonelada ó volumen de vagón que franquee los límites del puerto.

El tercero de los sistemas consiste en permitir por concesión especial la prolongación de las vías de las compañías existentes y que ellas efectúen el servicio en el puerto como cualquier otro servicio público en el cual el Estado no tenga otra intervención que la vigilancia de policía general.

El cuarto sistema es el que considera al puerto tan sólo como cabeza de línea férrea. Las empresas de caminos de hierro, en este caso, han absorbido al puerto mismo; los docks y los *quais* son de su pertenencia, y representan el papel del Estado en el primero de los regímenes indicados.

¿Cuál de estos sistemas es el que conviene al puerto de Montevideo?

¿Cuáles entre ellos han dado mejores resultados en Europa?

Evidentemente las vías férreas actuales deben ser prolongadas tan pronto como los terrenos de la costa sur de la bahía ganados al mar hasta la línea de los *quais* ofrezcan resistencia suficiente para ser utilizados. Pero ¿quién debe hacer esa prolongación? ¿quién explotará la nueva línea?

En Glasgow las líneas de hierro en el interior del puerto pertenecen á las grandes compañías que efectúan la explotación y empalman con la Empresa Caledonian, North British y Glasgow and South Western Railways.

En Hamburgo las líneas férreas pertenecen en parte al Estado y son explotadas por el Estado mismo. En Marsella las vías férreas de los *quais* pertenecen al Estado, pero han sido construídas á expensas de la Cámara de Comercio, que las hace explotar por la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, y recibe de ella un importe de 0,25 de franco por tonelada de mercadería transportada. En Anvers las vías férreas pertenecen al Estado.

Finalmente, los puertos de Southampton y Hull se hallan en manos de las grandes compañías ferroviarias London and South Western Railway y North Eastern Railway. ⁽¹⁾

(1) El sistema muy interesante que estos puertos representan, ha merecido elogios de la Royal Commission of the Port of London en 1901, la cual, una alta autoridad en la materia, hace notar la prosperidad de Southampton desde que la London and South Western Railway Company tomó el puerto de las manos de la Compañía de Docks, que estaba casi en bancarrota.

Vemos que á este respecto la práctica y la previsión no han consagrado decididamente un sistema.

Debemos, pues, considerar las condiciones naturales de cada puerto; el régimen de explotación aceptado; en fin, tener en cuenta todas las circunstancias económicas, sociales y políticas, para adoptar un sistema ferroviario conveniente.

El puerto de Montevideo ofrece rasgos característicos que hacen desechar *á priori* algunos de los sistemas señalados y que favorecen notoriamente otros.

El Estado debe, entre nosotros, construir las vías férreas de los *quais* del puerto de Montevideo por administración y hacer explotar las vías, de su exclusiva propiedad, por contrato precario y revocable en cada instante, por las empresas de ferrocarriles existentes, las cuales pagarán al Estado, del mismo modo que la Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée á la Cámara de Comercio de Marsella, un tanto por tonelada de mercancía transportada.

La Administración no debe propiciar ningún arreglo con las empresas por el cual éstas puedan prolongar á su costo las vías, ni el Cuerpo Legislativo debe sancionar una concesión que afecte á compañías extranjeras el dominio de tránsito en nuestros *quais*.

Esta es nuestra opinión al respecto.

El puerto y los canales

M. Pierre Baudin, ex Ministro de Obras Públicas de Francia, escribía en la *Contemporary Review* lo siguiente:

«Mientras el tonelaje de los buques en Marsella ha aumentado solamente 121 por ciento desde 1870 á 1899 y en Burdeos el mismo progreso sólo se ha efectuado en la proporción de 89 por ciento, en Rotterdam ha sido de 526 por ciento en Hamburgo de 445 por ciento y en Anvers de 400 por ciento, en el mismo período de años. La inferioridad de los puertos de Francia debe ser atribuída á que ellos no poseen,

como sus rivales, las ventajas de un sistema de canales irradiado desde las costas al interior.»

Las vías férreas y los canales son, efectivamente, los auxiliares más poderosos de un puerto. Dinamarca, Holanda y Bélgica, países notables por la prosperidad de sus puertos han logrado establecer un consorcio extraordinario entre los dos grandes medios de transporte.

Aunque el camino de hierro sea más fácil de establecer que el canal, aunque sea menos dispendiosa la primera construcción que la última, y aun teniendo en cuenta que el transporte por tierra es más rápido que el acuático, nunca las vías férreas desalojarán á los canales, y aun más, nunca, en determinadas circunstancias, podrán sobrellevar la competencia. La razón principal de la superioridad de los canales es su capacidad de transporte.

Douglas Owen dice al respecto lo siguiente:

«Me refiero al enorme, al estupendo peso de carga que un buque puede conducir. Nosotros sabemos que mil toneladas de carga equivalen á ciento veinticinco vagones de ferrocarril, ó sea cincuenta trenes de doscientas cuarenta toneladas cada uno para transportar la carga de un simple navío de ocho mil toneladas.» (1)

Esta diferencia de potencialidad de transporte, así diremos, hace que los fletes y pasajes sean naturalmente más económicos en las vías acuáticas y que las comunicaciones, dentro de un mismo país, ganen considerablemente cuando las vías férreas tienen por formidable competidor los canales.

Es claro que los buques que navegan por los canales no son, en general, de la capacidad de los gigantesos transatlánticos, pero hoy es fácil la construcción de navíos de mil á cinco mil toneladas, con todas las condiciones requeridas para la

(1) En los Estados Unidos se construyen locomotoras y vagones de grandes dimensiones. Hemos oído hablar de carros de cuarenta á cincuenta toneladas en vez de ocho ó diez, y de locomotoras capaces de arrastrar mil toneladas de peso. Pero, á la vez, el tonelaje de los buques crece en una proporción extraordinaria. Basta saber que actualmente hay en el mundo más de ochenta navíos de más de diez mil toneladas de capacidad.

navegación interior, siempre que el canal ofrezca regulares condiciones en cuanto á profundidad.

La conveniencia, la necesidad imprescindible de construir canales aprovechando las condiciones de las vías acuáticas naturales del país, no sólo no se discute, sino que se proclama á cada paso en Europa.

Las autoridades técnicas inglesas han sostenido una campaña á favor de los canales. Francia ha luchado, á pesar de las deficiencias advertidas por M. Pierre Baudin, por la construcción de una red completa de canales, empleando incesantemente, desde 1814 hasta 1901, fortísimas sumas que ascienden á un total de cincuenta y seis millones de libras. (*Minutes of Evidence of the Royal Commission of the Port of London*).

En cuanto á Dinamarca, Alemania, Bélgica y Holanda, deben principalmente su prosperidad marítima y la intensa difusión de su actividad á las vías acuáticas interiores.

En Sud América muy poco se ha pensado y menos trabajado aún en los canales como vías de comunicación y transporte en el interior.

Nuestro país está llamado á ser un país de canales; á las vías acuáticas les está reservado entre nosotros un inmenso porvenir.

Basta echar una mirada sobre la carta geográfica para observar que pocas zonas en el mundo se hallan como la nuestra, dotada de un sistema hidrográfico tan completo, desde el Río Negro, que divide en dos partes la República, cruzándola de un extremo á otro, como un bulevar, hasta las innumerables corrientes de agua que forman una vasta red que la obra humana ha de aprovechar mañana.

Consideramos íntimamente ligado el porvenir del puerto de Montevideo con la canalización de algunos ríos y arroyos en sus proximidades, y creemos que basta advertir la situación excepcional de esas vías de agua con respecto al puerto, para darse cuenta que la naturaleza misma señala á nuestra civilización las nuevas rutas por las cuales ha de verificarse el

intercambio entre el extranjero y las apartadas regiones de la campaña.

Convenimos en que de inmediato no es fácil abordar la ejecución de los canales, cuando recién ha sido abordado el problema más elemental de los caminos públicos, pero nos asiste la convicción de que muy en breve una ley semejante á la de comunicaciones terrestres vendrá á destinar fuertes sumas para los canales de la República.

Los canales constituyen, pues, un problema que debe someterse al estudio de las autoridades nacionales, al mismo tiempo que es un asunto que comienza á interesar profundamente á las iniciativas particulares. ⁽¹⁾

Las tarifas del puerto

Consideramos errónea la creencia, bastante difundida, de que el nuevo puerto de Montevideo podrá establecer una fuerte competencia comercial con el puerto de Buenos Aires. En primer lugar, la experiencia ha demostrado que la proximidad de dos grandes puertos, en vez de asegurar la victoria de uno á expensas de la ruina del otro, propende á la prosperidad de ambos, que siguen, en ese caso, una vida paralela de progreso y desarrollo.

En segundo término, también la experiencia enseña que el buque va donde la riqueza y el poder económico lo llaman y que las diferencias de horas y de días en la navegación no bastan para modificar los derroteros de un país á otro.

La inmensa importancia del puerto comercial de Montevideo está en que por medio del arte se hará fácil la entrada y la salida á la rada, se profundizarán las aguas, se dará

(1) Escritas las precedentes líneas llega á nuestro conocimiento el decreto del Poder Ejecutivo de fecha Marzo 21 de 1935, creando la «Oficina de Navegación de los ríos del interior» con el cometido de confeccionar un plan de las obras á realizarse en los ríos interiores á fin de facilitar la navegación fluvial. Consideramos este importante decreto el primer paso en el sentido de resolver el problema de la canalización de nuestros principales ríos. Y creemos que no se hará esperar la ley sobre canales basada en los estudios que realice la nueva Oficina y que será ampliación de la ley de fecha 12 de Octubre de 1935. Estas dos leyes bastan y sobran para demostrar la prevision y el acierto de un periodo entero en la Administración de Obras Públicas, y son el complemento del puerto de Montevideo.

cómodo hospedaje á los navíos, se manipularán rápidamente las mercancías, transformándose la antigua bahía, inhospitalaria y abierta al pampero, en un sitio cómodo, donde todo ha de invitar á hacer un alto y un descanso, después de las largas rutas marítimas.

Sin quitarle importancia al puerto de Buenos Aires, nuestro puerto, en virtud de las facilidades enumeradas, hará progresar el tráfico nacional, favorecerá el comercio de tránsito y convertirá á nuestra capital en una principalísima estación naval.

Para obtener semejantes resultados y partiendo de la base de que Montevideo no puede propender al abatimiento de los puertos vecinos, sino que debe asegurar primero su propia vida, es que la compleja cuestión tarifas y gastos de puerto en general debe ser tratada y resuelta con gran habilidad y tino.

Es para nosotros un axioma que Montevideo debe ser ante todo un puerto barato.

En otra parte de este trabajo hemos tratado de la rapidez y de la seguridad, pero estas condiciones nada valen si no se agrega hoy la economía, la economía absoluta, aun en el centésimo de franco, que puede hacer desviar miles de toneladas de un derrotero á otro.

Para establecer los impuestos de luces y balizas, de práctico y pilotaje, de amarrazón, de policía, de sanidad, de atraque, de estadía, las tarifas de carga, descarga y eslingaje, los derechos de depósito, de almacén, etc., no revisten mayor importancia los datos que poseemos de los puertos de Europa. Cuestión práctica, de vecindad, problema económico que sólo debe resolverse en relación y no de una manera absoluta, demanda, antes de ser abordado, un detenido estudio de los gastos totales que hemos clasificado, en los puertos próximos á Montevideo, en la costa Este de la América del Sur.

Es necesario, antes de fijar el presupuesto de entradas del puerto, realizar una *enquete* sobre las tarifas de todo orden vigentes en Pernambuco, Bahía, Río de Janeiro, Pelotas, Porto Ale-

gre, Santos, Río Grande, Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca. Esta *enquete* podría verificarse por medio de los cónsules de la República en dichos puertos ó por un funcionario especial enviado con tal comisión.

Como resultado de esa investigación, ha de propenderse á que nuestro puerto comercial sea, dadas sus condiciones, naturaleza é importancia, el relativamente más barato de la costa Este de la América del Sur.

No debe considerarse el puerto como una oficina destinada á producir rentas, sino como un instituto cuyo objeto es aumentar las otras rentas, obteniendo un beneficio indirecto general para el Estado. De ahí los sacrificios que la Administración de los grandes puertos de Hamburgo y Bremen demanda á las ciudades libres de esos mismos nombres.

Un puerto caro puede ofrecer ciertos beneficios al Estado, produciendo un balance favorable todos los años, pero aleja el comercio, impide el incremento del tráfico, aísla la ciudad y hace imposibles muchas ganancias por concepto de otros impuestos.

Un puerto barato puede costearse apenas, tal vez arroje déficit en su balance, pero es en cambio fuente inagotable de atracción y progreso. En Montevideo el cálculo de los recursos debe hacerse, á nuestro juicio, justamente para alcanzar los gastos, es decir, para que el puerto se costee á sí mismo.

Si por el desarrollo del comercio y el aumento de la prosperidad, la Oficina Comercial puede aún entregar un sobrante de beneficios del puerto, tanto mejor; pero al economista, como plan de acción, debe bastarle que las entradas igualen á las salidas, sin pretender superarlas.

Para condensar nuestras ideas sobre este tema, estableceremos tres conclusiones:

1.º Montevideo ha de ser un puerto barato.

2.º En la confección de las tarifas é impuestos de todo orden, sólo se tendrá en vista que el puerto pueda costear su existencia, sin ánimo de lucro.

3.º Los impuestos que se establezcan en el puerto de Montevideo, estarán en relación con los vigentes en los otros puertos del Atlántico de la América del Sur, y serán relativamente inferiores á todos ellos.

Dos cuestiones sobre zonas francas

El debate sostenido desde principios del siglo pasado á propósito de los puertos francos, ha concluído con el triunfo, al parecer definitivo, de los partidarios de tal sistema. Los puertos francos, ó mejor dicho, las zonas francas, que obtuvieron un mediocre resultado en el Mediterráneo, han logrado un gran éxito en el Norte, especialmente en Hamburgo, Anvers y Copenhague, éxito que ha determinado la victoria que señalamos.

No vamos aquí á insistir en los argumentos de la controversia, porque ya ingenieros de mucha autoridad han estudiado entre nosotros la materia, y porque la suponemos, por su importancia, suficientemente conocida por todos los profesionales.

Sólo analizaremos dos cuestiones muy interesantes á nuestro juicio.

1.ª cuestión:

¿Conviene al puerto de Montevideo el establecimiento de una zona franca?

Vamos á destruir, en primer lugar, el error de algunos que consideran que la simple instalación de una zona franca en el recinto del puerto aportaría grandes é inmediatas ventajas á nuestro comercio.

El puerto de Montevideo no cuenta hoy con una zona franca, determinada, situada entre barreras y bajo vigilancia especial; pero, de hecho, Montevideo es un puerto franco, es decir, un puerto dotado de todas las franquicias que distinguen á esta clase de puertos.

La mercancía de reembarco no paga almacenaje hasta un año ⁽¹⁾ en los depósitos de Aduana; el reembarco es permitido

(1) Doble del tiempo tolerado en Buenos Aires.

sin que la Administración perciba derecho alguno y sin más gasto de parte del dueño ó agente de la mercancía que el impuesto de eslingaje y transporte; el tránsito es libre desde el puerto de Montevideo hasta las fronteras limítrofes, con arreglo á las disposiciones de vigilancia, en las vías férreas, y aun el *entrepôt fictif* que señalan algunas aduanas francesas como una gran liberalidad, es decir, el permiso de depósito de ciertas mercancías, sin abonar derechos, en almacenes particulares, está consentido entre nosotros.

Más todavía: existe un depósito llamado de detalle, donde se permite el reenvase y fraccionamiento de la mercancía, sin que la Administración perciba por estas operaciones derecho alguno.

¿Cuál es, pues, la diferencia entre Montevideo y un puerto dotado de zona franca?

La diferencia es esta: Que todas las franquicias y las operaciones permitidas hoy en Montevideo, en el recinto de las aduanas en general, en el caso de zona franca se efectúan en un recinto especial cerrado, afectado solamente á las mercancías de reembarco, tránsito, etc., disponiéndose en tal caso de un lugar distinto, cómodo y apropiado.

Ahora bien: en el nuevo puerto comercial de Montevideo, es decir, en la zona comprendida entre el costado Oeste del muelle A y la extremidad Este del dique B, no existe, á nuestro juicio, una zona bastante amplia y espaciosa para dedicarla á zona franca. Es evidente que bien puede habilitarse un par de manzanas frente al dique A, como una extensión destinada á las mercancías que no se incorporan á la plaza ó por vía férrea á otros puntos de la República; pero esta habilitación no tendrá la importancia que podría suponerse, pues el puerto de Montevideo continuaría siendo tan puerto franco como es hoy, ni más ni menos.

De estas consideraciones no se deduce que nosotros somos contrarios á la reforma estudiada. Antes bien, la deseamos por considerarla insignificante, pues somos partidarios del es-

tablecimiento de una gran zona franca, con otras franquicias que las actuales, que colocarían á Montevideo en una situación semejante, no idéntica á la ciudad libre de Hamburgo.

No es desiderátum establecer un depósito libre en la reducida extensión que deja el tráfico frente á las dársenas; si se desea resolver el problema en toda su magnitud, es necesario internacionalizar ⁽¹⁾ una zona, una zona relativamente vasta, que permita con toda libertad á los comerciantes manipular, reenvasar, transformar, mezclar y reexpedir las mercaderías bajo una forma ó denominación diferente, sin el control ó el asentimiento de las aduanas.

Tenemos el modelo, como ya hemos dicho, en la ciudad de Hamburgo, cuyo ejemplo han seguido en el continente europeo Copenhague, Génova, Trieste y Fiume.

En Hamburgo los navíos destinados al puerto franco deben embarcar en Cuxafen un práctico juramentado y titulado; toda mercancía destinada al puerto franco es sometida á una declaración especial. La mercancía en tránsito no paga derechos y puede ser objeto, en el recinto franco, de una operación comercial cualquiera. Esta operación motiva el pago de un derecho de 10 % *ad valorem*. Si por una causa cualquiera la mercancía sale del puerto franco otra vez por mar, la Administración percibe un pequeño derecho ocasionado por la declaración especial.

La manipulación de las mercancías, la transformación dentro del recinto franco del puerto, da la gran superioridad de Hamburgo.

Hemos visitado detenidamente la gran zona franca del puerto de Hamburgo, y no son los depósitos, sino las fábricas, las manufacturas de toda especie, las que llaman la atención dentro de ese recinto. Esta es la verdadera, la grande importancia de los puertos francos. No que la estadía de las mercancías

(1) Empleamos de intento esta palabra, con la cual se ha atacado á los partidarios de los puertos francos, diciéndoles que exponen un pedazo de territorio á la mercancía libre de todas las naciones, como si fuera un terreno neutral ó del primer ocupante. Al contrario, cuanta más riqueza extranjera se encuentre depositada en el territorio, más intereses ajenos están bajo nuestra mano y es superior nuestra condición para la represalia en caso de conflicto.

sea gratuita, sino que el reenvase, la mezcla, la transformación, aun la creación de nuevos productos elaborados en la zona franca, puedan efectuarse sin la intervención ni el asentimiento de las aduanas del Estado.

El puerto franco, concebido en esta forma amplia, ha dado un gran resultado en Europa, considerando las autoridades en la materia que es el más importante factor de la prosperidad de Hamburgo.

¿Obtendría entre nosotros el mismo éxito?

La posición del puerto de Montevideo, en cuanto al comercio de tránsito, transbordo y reembarco, es muy delicada, y sabido es que por lo mismo que una zona franca aumenta las facilidades para esta clase de comercio, su establecimiento hace más sensible la susceptibilidad de los puertos vecinos y trae como consecuencia las represalias aduaneras.

Es necesario, pues, estudiar con discreción y prudencia el problema del puerto franco, tomando como base, en nuestra opinión, estas ideas:

La zona franca dentro del recinto de las dársenas, donde no existe espacio para las grandes manipulaciones de la mercancía ni local para establecimientos industriales y manufactureros que constituyen la vida del puerto franco, no ofrece grandes ventajas, debiéndose preferir la continuación del régimen actual, el cual constituye, en el fondo, un puerto franco perfectamente identificado.

Debe preconizarse para el futuro el establecimiento de una gran zona franca, necesariamente fuera del recinto de las dársenas A y B, aunque en el puerto mismo. Esa zona de vasta extensión permitirá el establecimiento de manufacturas é industrias y será factor principal de la prosperidad de Montevideo.

2.^a cuestión:

Aceptada la idea de establecer una zona franca en el puerto de Montevideo, ¿qué paraje se debe elegir?

Por zona franca no hemos de comprender uno ó varios de-

pósitos dentro de recinto cerrado, en el perímetro de terreno frente á los *quais*; pues, como más arriba lo dejamos establecido, no tiene gran importancia para el porvenir del puerto.

Zona franca vamos á llamar aquí á la gran extensión de terreno donde la mercancía puede reenvasarse, mezclarse, transformarse, etc., etc., merced á la industria y á la manufactura ampliamente desarrolladas.

El único espacio que hallamos para establecer en Montevideo una zona franca, en alto sentido, son los terrenos ganados al mar en la parte Este de la bahía.

Esos terrenos, propiedad del Estado, comprenden un área de doscientos veinte metros de ancho por mil quinientos aproximadamente de largo, y en esas cuarenta manzanas útiles hay espacio bastante para establecer, fuera de otros usos á que se destine, una extensión franca de grande importancia.

El Estado no debe enajenar los terrenos indicados, sino arrendarlos á particulares á un precio proporcionado á la posición verdaderamente excepcional que ocupan. El precio de esos arrendamientos sería aún más alto si se estableciera allí la zona franca, pues podrían instalarse los grandes almacenes y manufacturas particulares para la reexpedición de las mercancías con toda amplitud y comodidad.

Se observará que la vigilancia de una zona vasta será difícil y que el contrabando para la misma plaza podría ser inevitable.

Sin embargo, abrigamos la firme convicción de que los que hayan estudiado de cerca los grandes puertos y en general los grandes organismos sociales del otro lado del mar, saben cuán vasta y poderosa es la vigilancia de una policía sabiamente organizada.

Entre nosotros la policía ha logrado indudables adelantos y es fácil darse cuenta de esto en períodos de huelgas y agitaciones obreras, cuando realiza una vigilancia é inspección permanente en el perímetro considerable de la ciudad.

En los talleres de La Teja, que con respecto á la Empresa

del Puerto constituyen una zona libre, la vigilancia se ha efectuado sin mayores inconvenientes y con un personal relativamente reducido.

El ejemplo de Hamburgo, donde la zona franca abarca la extensión, la riqueza y la importancia de una ciudad entera, confirma prácticamente nuestra opinión.

Concretando, pues, llegamos á las siguientes conclusiones:

No ofrece grandes ventajas el establecimiento de depósitos libres especiales en recinto cerrado, frente á los *quais*, pues en lo fundamental no varía la situación actual, y presenta en cambio graves inconvenientes en cuanto al espacio, que es muy reducido para los innumerables servicios portuarios, y desde el punto de vista de las conveniencias nacionales con respecto á los puertos vecinos (cuestión de índole delicada).

Puede ensayarse el establecimiento de una gran zona franca en parte ó en la totalidad de los terrenos ganados al mar en la costa Este de la bahía de Montevideo.

Estos terrenos serían cerrados y se colocarían bajo la vigilancia de la policía especial del puerto.

La zona franca propuesta se habilitaría para la descarga, depósito, almacenaje, reenvase, mezcla, transformación, fraccionamiento y reexpedición, bajo diferentes nombres ó títulos, de toda mercancía destinada al tránsito ó reembarco. Se permitiría también la instalación de las maquinarias adecuadas para la manipulación de los productos. La zona franca estaría absolutamente libre de la intervención y asistencia de las aduanas, no estableciéndose en ella otros impuestos que los de eslingaje y transporte.

Apuntes sobre organización de autoridades en el puerto comercial de Montevideo ⁽¹⁾

Las autoridades oficiales dentro del puerto de Montevideo estarán constituidas por las corporaciones siguientes, bajo la superintendencia general del Consejo Superior del Puerto:

- I. Autoridad Técnica.
- II. Autoridad Judicial.
- III. Autoridad Comercial.
- IV. Autoridad Policial y Sanitaria.
- V. Autoridad Marítima Militar.
- VI. Autoridad Perceptora de Impuestos de Aduana.

I. — Autoridad Técnica

1—Créase una oficina denominada Dirección Técnica del Puerto de Montevideo.

2—Dicha oficina dependerá del Ministerio de Fomento en tanto no se cree el Departamento de Obras Públicas. Sus relaciones con las demás corporaciones del Estado se verificarán por medio del Consejo Superior del Puerto ó del Ministerio de Fomento. Las relaciones con las oficinas del organismo portuario se establecerán directamente.

3—La Dirección Técnica del Puerto tendrá como principales cometidos:

1.º La vigilancia y conservación del puerto considerado como obra pública. *a)* Mantendrá la profundidad de las aguas. *b)* La lineación de las escolleras. *c)* El buen estado de los *quais*, de los atraques, aparatos de amarraje, salvamento, etc., etc.

2.º Ejercerá la vigilancia sobre todo el material de iluminación, balizaje y de señales del puerto para garantizar un servicio regular y continuo.

3.º Tendrá á su cargo el material de dragado y de reparación del puerto.

(1) Todas estas autoridades, exceptuando las números I y II, existen en la actualidad bajo denominación diferente y desempeñando, algunas de ellas, atribuciones que no les corresponden.

4.º Ejercerá la inspección sobre el material de carga, descarga y transporte, asegurando su buen funcionamiento (en caso de que la explotación sea verificada directamente por el Estado).

5.º Le estará cometido en general el saneamiento del puerto, debiendo ponerse de acuerdo con la Municipalidad para mantener la limpieza en la superestructura de las dársenas.

6.º Intervendrá en todo accidente que produzca la momentánea obstrucción de un canal ó dique, estando bajo su responsabilidad las facilidades de entrada, salida y atraque, dentro de la condición de las obras.

7.º Propondrá al Ministerio de Fomento, previa aprobación del Consejo Superior, todas las mejoras, ensanches, profundizamientos ó ventajas que la ciencia ó la experiencia aconsejen, con los presupuestos respectivos.

8.º Determinará los sitios de atraque en los docks ó fondeadero, en el antepuerto, las calidades de las amarrazones, la conducta de los capitanes, las formalidades á llenar en cuanto á la seguridad pública. Y, de acuerdo con la Dirección Comercial, señalará los sitios de atraque á las diversas compañías, según el calado, la dimensión de los navíos y la condición de las cargas.

9.º Conservará y administrará el material marítimo afectado á sus servicios.

10. Elevará al Ministerio de Fomento un informe trimestral, acompañado de los planos correspondientes, en el cual se consigne el estado de las obras, los deterioros observados, las mejoras realizadas y las proyectadas, con los cálculos de gastos correspondientes.

Llevará además los libros necesarios de observaciones sobre mareas, altura de aguas, tiempos, alteraciones notadas, accidentes, etc., para contribuir á la crónica científica del puerto. ⁽¹⁾

11. Informará al Ministerio ó al Consejo Superior, cuando sea del caso, en todos los reclamos particulares fundados en

⁽¹⁾ Esto es fuera de los observatorios meteorológicos y de predicción de tiempos, extraños al organismo portuario, que será necesario instalar sobre la base del actual, que presta muy buenos servicios.

deficiencias del puerto, y en general en todos los asuntos técnicos relacionados con las obras.

12. Desempeñará los demás cometidos que le asignen las leyes ó reglamentos.

4—La Dirección Técnica del Puerto tendrá por jefe un Ingeniero Director de excepcional competencia en las obras portuarias de Montevideo.

La Oficina contará, además, con el personal de ingenieros, dibujantes, auxiliares y obreros que le asigne el presupuesto.

5—El personal fijo de los servicios técnicos permanentes del puerto, tales como iluminación, altura de aguas, balizas, señales de toda índole, seguridad general de la navegación intra portuaria, dependerá de la Dirección Técnica.

6—La Dirección Técnica se instalará en un local situado en el perímetro del puerto.

7—El presupuesto de la Dirección Técnica se costeará con el producto de los «Beneficios del Puerto», y si éstos no fueran suficientes, con las rentas que el Cuerpo Legislativo en oportunidad le afecte.

8—Todos los trabajos extraordinarios ejecutados por medio de la Dirección Técnica del Puerto serán por Administración (*en regie*).

II. — Autoridad Judicial

1—Se establece un Tribunal Contencioso Especial para entender en todos los asuntos comerciales de interés entre particulares y el fisco ó entre particulares solamente, dentro del radio del puerto de Montevideo.

2—El Tribunal entenderá especialmente en materia contenciosa, resolviendo todos los reclamos que se dirijan contra la Administración, dentro del radio del puerto.

3—El Tribunal fallará sin apelación todos los asuntos de su competencia hasta quinientos pesos, y entenderá hasta dos mil con apelación ante los Jueces de Comercio ó de Hacienda, según los casos.

4—El procedimiento á seguirse será el de los juicios verbales para los asuntos hasta quinientos pesos, y el de los juicios ordinarios escritos para los que sobrepasen esa cantidad.

5—La previa tentativa de conciliación será obligatoria en todos los casos ante el mismo Tribunal.

6—El Tribunal estará compuesto de tres personas que hayan sido comerciantes ó posean título que acredite conocimientos especiales en Derecho Mercantil y Marítimo ó en asuntos de mar. Han de reunir las condiciones que la Constitución exige para los jueces y ser notorios su conducta y buen nombre.

7—El Tribunal Contencioso será nombrado de la manera siguiente: Uno de sus miembros por el Poder Ejecutivo, otro por la Alta Corte de Justicia y el tercero por la Cámara Nacional de Comercio. Durarán en sus funciones dos años, no pudiendo ser removidos durante ese lapso de tiempo sino por razones de conducta ó inhabilitación y en la forma que los demás jueces. Podrán ser reelegidos en sus cargos y gozarán de la asignación que señale el presupuesto respectivo, imputándose el gasto al rubro « Beneficios del Puerto Comercial ».

8—En casos de huelgas ó otros movimientos de resistencia en el puerto, el Tribunal se constituirá de oficio en árbitro de las diferencias, integrándose al efecto con cuatro miembros, dos en representación de la mayoría ó de todos los obreros y dos en representación de la mayoría ó de todos los patrones.

Si el Estado verifica por sí mismo la explotación del puerto, las agrupaciones obreras solamente nombrarán dos miembros del Tribunal Extraordinario de Conflictos, siendo esta la única integración.

9—El Tribunal tendrá la jurisdicción y el imperio que señale la ley respectiva.

10—Dependerá, en todo lo que se refiere al r  mite, del Ministerio de Gobierno — Sección Justicia — sin desconocer la intervención de carácter general del Consejo Superior del Puerto.

11 — La ley y los reglamentos fijarán en detalle los cometidos del Tribunal, desarrollando su acción en materia contenciosa y de conflictos. Fijarán en definitiva los procedimientos á seguir y determinarán todas las reglas que aseguren su buen funcionamiento.

III. — Autoridad Comercial

1 — Créase una oficina denominada Dirección Comercial del Puerto de Montevideo.

2 — Dicha oficina estará subordinada al Ministerio de Fomento mientras no se cree el Departamento ó la Sección de Comercio. Por intermedio del referido Ministerio ó del Consejo Superior del Puerto, la Dirección Comercial sostendrá sus relaciones con las oficinas del Estado, exceptuando las relaciones con las oficinas del organismo portuario, que serán directas.

3 — La Dirección Comercial tendrá por principales cometidos:

1.º Nombrar, con aprobación del Consejo Superior, el personal encargado de la manipulación del puerto y los empleados anexos á todas las ramas y servicios de cargas, descargas, transbordo y reembarco de mercancías dentro del recinto del mismo.

2.º Nombrar, con aprobación del Poder Ejecutivo, los empleados jefes de equipo y jefes de los diversos servicios de la explotación del puerto.

3.º Administrar comercialmente el puerto y rendir cuentas al Poder Ejecutivo de esa administración, bajo la denominación «Balance de beneficios y pérdidas del Puerto Comercial de Montevideo».

La Administración Comercial comprende principalmente:

a) Aplicar las tarifas de carga, descarga y manipulación general de las mercancías, de acuerdo con las disposiciones vigentes.

b) Percibir de los comerciantes ó agentes las sumas que correspondan por cargas, descargas, transbordos, reembarco, etc.

c) Percibir todos los impuestos de diversa naturaleza que se establezcan en el puerto, excepto los de Aduana, de acuerdo con las tarifas que rijan, aplicar y percibir las multas á los omisos, dar cuenta al Consejo Superior de la resistencia que opongan los deudores.

d) Llevar una contabilidad exacta y por separado de las diversas entradas por concepto de impuestos del puerto, exceptuados los impuestos en los cuales corresponde intervenir á la Dirección General de Aduanas.

e) Abonar sus haberes al personal de las diversas oficinas del puerto, de acuerdo con los presupuestos respectivos.

f) Elevar mensualmente un balance de las entradas y salidas, bajo los diversos rubros y conceptos, con los estados correspondientes, acompañado el saldo en dinero, si lo hubiere, el cual ingresará á rentas generales, bajo la denominación de « Beneficios del Puerto Comercial de Montevideo ».

4 — La Dirección Comercial estará bajo las órdenes de un jefe con el título de director comercial del puerto de Montevideo, el cual deberá reunir las cualidades siguientes: Ser mayor de 25 años, poseer notorias condiciones de honorabilidad y conducta, y haber sido jefe de una casa de comercio de importancia ó poseer título que acredite sus conocimientos en materia de Derecho Mercantil y Marítimo.

5 — El director comercial propondrá al Poder Ejecutivo los empleados que juzgue necesarios para el buen funcionamiento de la oficina, debiendo ésta dividirse en tantas secciones como la práctica aconseje además de la de recaudación y la secretaría.

6 — La Dirección Comercial ocupará un local dentro del radio del puerto.

IV.—Autoridad Policial y Sanitaria

1—Créase un puesto de policía permanente que ocupará un local dentro del radio del puerto y se denominará Comisaría del Puerto.

2—La Comisaría del Puerto dependerá de la Jefatura Política de la Capital, pero en todo lo relativo á su servicio estará á disposición directamente de las autoridades portuarias.

3—La Sección de Policía del Puerto será formada por un personal idóneo y estará á las órdenes de un comisario, un segundo comisario é inspectores elegidos entre los más aptos y honorables funcionarios.

4—Para ingresar en la Sección de Policía del Puerto será menester reunir las condiciones siguientes: mayoría de edad, una talla de....., certificados de buena conducta, no haber sido condenado por delito alguno y rendir un examen de admisión que comprenda las siguientes pruebas:

1.º Saber leer y escribir correctamente.

2.º Conocer el plano general de la ciudad, la dirección de los principales tranvías, los edificios públicos de más importancia.

3.º Conocer exactamente todos los servicios del puerto y la ubicación de sus oficinas.

4.º Conocer el reglamento policial.

5—Los agentes que presten servicio como plazas en la Sección Policial del Puerto gozarán de una asignación mensual de \$ 25 líquidos.

6—El personal de policía del puerto usará el siguiente uniforme (idéntico al de la policía metropolitana de Londres): pantalón de paño azul obscuro, blusa del mismo color con botones interiores y cinturón de paño, casco del mismo color en invierno y blanco en verano, con la numeración é insignias correspondientes.

7—La Policía del Puerto no llevará normalmente armas, usando como medio de defensa y símbolo de autoridad un pe-

queño bastón, en funda de hule, en el costado izquierdo del cinto, y cadenas para sujetar á los que violentamente desacaten á la autoridad.

S—El personal de la policía del puerto debe ser apto en el ejercicio de las armas, presentándose al servicio con sable, revólver ó carabina cuando la autoridad superior lo ordene.

Autoridad Sanitaria

Las ordenanzas en materia de sanidad y las reformas que demande la transformación del puerto de Montevideo quedan fuera de los límites de este trabajo, siendo del resorte profesional del Consejo Nacional de Higiene.

V.—Autoridad Marítima Militar

La organización de la Prefectura Marítima del Puerto, de acuerdo con el plan general propuesto, debe ser objeto de un estudio minucioso, para el cual no estamos preparados.

VI.—Autoridad Perceptora de Rentas

Complemento de la reorganización portuaria será la revisión general de las leyes de Aduana y la reorganización de sus oficinas, actualmente demasiado recargadas por distintos servicios y cometidos ajenos á la institución.

También se deben reorganizar las oficinas del Resguardo.

El Consejo Superior del Puerto de Montevideo

1—El Consejo Superior del Puerto de Montevideo será la autoridad superior y central del puerto.

Tendrá por principales cometidos:

- 1.º La vigilancia y control de todos los servicios del puerto.
- 2.º El derecho de revisión en todas las apelaciones por vía jerárquica que la ley conceda.

3.º La imposición de penas disciplinarias, advertencias, amonestaciones, reprimendas, suspensiones, en los términos que la ley le acuerde.

4.º La formación de las tarifas de carga y descarga, etc., de las mercancías, de acuerdo con la Cámara de Comercio.

5.º La recomendación de los proyectos de impuestos generales del puerto en cada ejercicio; siendo facultativo del Poder Ejecutivo introducir las modificaciones que crea del caso antes de elevarlos al Cuerpo Legislativo para su debida sanción.

6.º Informar y asesorar al Poder Ejecutivo, cuando éste lo considere conveniente, en los asuntos relativos al puerto.

7.º Todas las funciones de superintendencia que la Ley le asigne ó determine.

8.º La proposición al Poder Ejecutivo de las mejoras en el funcionamiento del puerto que la ciencia ó la práctica aconsejen.

9.º La representación exterior del organismo portuario.

2—El Consejo Superior del Puerto de Montevideo estará compuesto por:

El Director Técnico del Puerto.

El Presidente del Tribunal Contencioso.

El Director Comercial del Puerto.

El Presidente del Consejo Nacional de Higiene.

El Prefecto Marítimo del Puerto.

El Director General de Aduanas.

El Presidente de la Cámara Nacional de Comercio.

3—Los miembros del Consejo Superior no gozarán de otras remuneraciones que las de sus respectivos cargos.

4—El Ministro de Fomento será el Presidente nato del Consejo.

El Consejo elegirá de su seno un Vicepresidente que presidirá las sesiones usuales, firmará la correspondencia y tendrá la representación exterior de la Corporación.

5—Las resoluciones del Consejo Superior serán tomadas á mayoría de votos, siendo del resorte del Poder Ejecutivo pronunciarse en definitiva en todos los asuntos que suban hasta él por vía jerárquica.

El Consejo Superior podrá llamar á su seno á las personas ó corporaciones competentes en la materia de que se trate y oirá especialmente á los comerciantes y agentes en el número que determine, para la confección y reforma de tarifas que efectúe de acuerdo con la Cámara de Comercio.

6—El Consejo Superior del Puerto desempeñará todos los cometidos que la ley de organización portuaria le asigne, y oportunamente elevará á la aprobación del Poder Ejecutivo el reglamento á que ha de ajustar sus deliberaciones.
